

# **Gesetzgebungsnotstand und Notstandsgesetze**

## **Inaugural-Dissertation**

zur Erlangung des akademischen Grades eines  
Doktors der Rechte durch die Rechts- und Staats-  
wissenschaftliche Fakultät der Westfälischen  
Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von

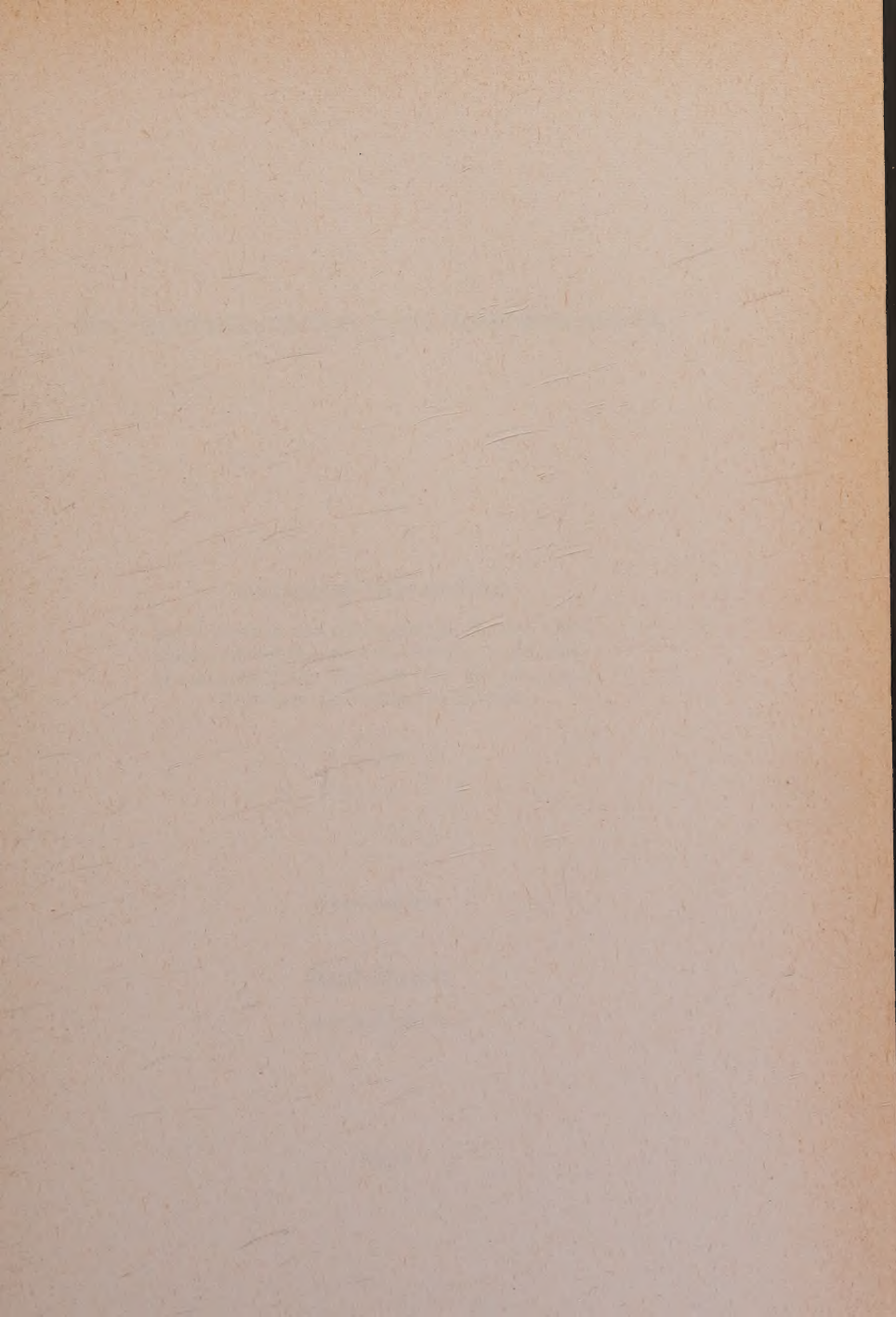
**Rolf Simon**

aus Remscheid

**1963**

1962







# **Gesetzgebungsnotstand und Notstandsgesetze**

## **Inaugural-Dissertation**

zur Erlangung des akademischen Grades eines  
Doktors der Rechte durch die Rechts- und Staats-  
wissenschaftliche Fakultät der Westfälischen  
Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von

**Rolf Simon**

aus Remscheid

1963

1. Berichterstatter: Prof. Dr. Friedrich Klein  
2. Berichterstatter: Prof. Dr. Hans Ulrich Scupin  
Dekan: Prof. Dr. Dr. Lukes  
Tag der mündlichen Prüfung: 27. Juli 1962

Druck und Einband: Rudolf Stehle Düsseldorf Klosterstr. 114 Tel. 35 03 73



## Inhaltsübersicht

|                                                                                                     |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <u>E i n l e i t u n g</u>                                                                          | 1  |
| A. <u>Die Bedeutung einer wissenschaftlichen Untersuchung des Art. 81 GG und seiner Problematik</u> | 1  |
| B. <u>Die politische Situation bei Schaffung des Grundgesetzes</u>                                  | 3  |
| <u>H a u p t t e i l</u>                                                                            | 7  |
| A. <u>Vorbemerkungen</u>                                                                            |    |
| I. Art. 81 GG und das konstruktive Mißtrauensvotum                                                  | 7  |
| II. Das parlamentarische Regierungssystem                                                           | 8  |
| 1. Die geschichtliche Entwicklung des parlamentarischen Regierungssystems                           | 8  |
| 2. Das parlamentarische Regierungssystem der WkV und seine Einwirkung auf das Grundgesetz           | 10 |
| III. Art. 81 GG als eine Neuschöpfung des deutschen Staatsrechts                                    | 14 |
| B. <u>Die Entstehungsgeschichte des Art. 81 GG</u>                                                  | 17 |
| C. <u>Die Auslegung des Art. 81 GG</u>                                                              | 32 |
| I. Die Untersuchung des Art. 81, Abs. 1, GG                                                         | 32 |
| 1. Art. 68 GG mit der Vertrauensfrage des Bundeskanzlers                                            | 32 |
| a) Die Entstehungsgeschichte des Art. 68 GG                                                         | 32 |
| b) Der Tatbestand des Art. 68 GG                                                                    | 35 |
| 2. Die Auslegung des ersten Falles des Art. 81, Abs. 1, GG                                          | 46 |
| a) Das negative Votum des Bundestages und seine Nichtauflösung                                      | 46 |
| aa) Die Einstellung des Bundeskanzlers                                                              | 46 |
| bb) Die Einstellung des Bundespräsidenten                                                           | 47 |
| b) Die Dringlichkeitserklärung der Bundesregierung                                                  | 47 |

|                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| aa) Die Befristung                                                                                         | 50 |
| bb) Die Form                                                                                               | 51 |
| c) Die Ablehnung der Gesetzesvorlage durch den Bundestag                                                   | 51 |
| aa) Die Abänderung der Gesetzesvorlage                                                                     | 52 |
| bb) Die Verschleppung der Abstimmung über die Gesetzesvorlage                                              | 54 |
| d) Der Antrag der Bundesregierung auf Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes                                | 56 |
| aa) Die Zusammenfassung der Beschlüsse der Bundesregierung über die Dringlichkeitserklärung und den Antrag | 56 |
| bb) Die Notwendigkeit einer Kollegialentscheidung                                                          | 57 |
| e) Die Zustimmung des Bundesrates                                                                          | 59 |
| aa) Die Zweifel über die Reihenfolge der Mitwirkung                                                        | 59 |
| bb) Die Form und Frist der Zustimmung                                                                      | 61 |
| cc) Die deklaratorische Wirkung der Zustimmung                                                             | 63 |
| f) Die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes durch den Bundespräsidenten                                   | 63 |
| aa) Die Form des Antrages der Bundesregierung                                                              | 63 |
| bb) Die Frist des Antrages der Bundesregierung                                                             | 64 |
| cc) Die Entscheidungsfreiheit des Bundespräsidenten                                                        | 65 |
| dd) Die Form der Erklärung des Bundespräsidenten                                                           | 69 |
| ee) Die Frist der Erklärung des Bundespräsidenten                                                          | 74 |
| 3. Die Auslegung des zweiten Falles des Art. 81, Abs. 1, GG                                                | 76 |
| a) Die besonderen Schwierigkeiten                                                                          | 76 |
| b) Die Koppelung der Vertrauensfrage mit der Gesetzesvorlage                                               | 76 |
| c) Die Vertrauensfrage i.S. des Art. 81 GG und die Vertrauensfrage i.S. des Art. 68 GG                     | 79 |
| II. Die Untersuchung des Art. 81, Abs. 2, GG                                                               | 80 |

|                                                                                                                                  |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Die Fiktion des Art. 81, Abs. 2, GG                                                                                           | 81  |
| 2. Der Redaktionsfehler des Art. 81, Abs. 2, GG                                                                                  | 84  |
| 3. Die drei Möglichkeiten des Art. 81, Abs. 2, GG                                                                                | 90  |
| a) Die Ablehnung durch den Bundestag                                                                                             | 91  |
| b) Die Annahme in einer für die Bundesregierung unannehmbaren Fassung                                                            | 92  |
| c) Die Vierwochenfrist zur Verhinderung einer Verschleppungstaktik des Bundestages                                               | 94  |
| 4. Der Begriff der Ablehnung einer Gesetzesvorlage i.S. des Art. 81, Abs. 2, GG                                                  | 95  |
| III. Die Untersuchung des Art. 81, Abs. 3, GG                                                                                    | 99  |
| 1. Die Ausdehnung auf andere Gesetzesvorlagen                                                                                    | 99  |
| a) Die Gesetzesvorlagen i.S. des Art. 81 GG                                                                                      | 102 |
| b) Eine Gruppe von Gesetzesvorlagen                                                                                              | 104 |
| 2. Die Unzulässigkeit einer erneuten Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes nach Ablauf der Sechsmonatsfrist                      | 106 |
| a) Die sprachliche Unkorrektheit                                                                                                 | 107 |
| b) Die genaue Berechnung der Sechsmonatsfrist                                                                                    | 110 |
| 3. Die vorzeitige Beendigung des Gesetzgebungsnotstandes                                                                         | 114 |
| a) Die Neuwahl eines Bundeskanzlers gem. Art. 67 GG                                                                              | 114 |
| b) Die Beendigung der Amtszeit des Minderheitenkanzlers                                                                          | 116 |
| aa) Der Ablauf der Wahlperiode des Bundestages, der Tod des Bundeskanzlers oder der Verlust der Amtsfähigkeit des Bundeskanzlers | 117 |
| bb) Der Rücktritt des Bundeskanzlers                                                                                             | 118 |
| cc) Das positive Vertrauensvotum des Bundestages für den bisherigen Minderheitenkanzler                                          | 119 |
| IV. Die Untersuchung des Art. 81, Abs. 4, GG                                                                                     | 121 |
| 1. Art. 81, Abs. 4, GG im Vergleich mit Art. 79 GG                                                                               | 121 |
| 2. Die Schranken der Notstandsgesetze                                                                                            | 122 |
| a) Das Gesetzgebungsnotstandsverfahren als ein Verfahren im Bereich der Bundesgesetzgebung                                       | 122 |

|                                                                                  |     |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----|
| b) Die im Gesetzgebungsnotstandsverfahren erlassenen Gesetze                     | 123 |
| c) Die Rechtswirkungen der Notstandsgesetze                                      | 128 |
| d) Die Probleme der inhaltlichen Schranken der Notstandsgesetze                  | 129 |
| aa) Die Zweifel über das Vorliegen einer Verfassungsänderung                     | 129 |
| bb) Die Verfassungsergänzung                                                     | 132 |
| cc) Die verfassungsausführenden Gesetze                                          | 134 |
| dd) Die Fälle außerhalb der allgemeinen Gesetzgebung                             | 137 |
| a1) Art. 59, Abs. 2, GG                                                          | 137 |
| b1) Art. 110 GG                                                                  | 143 |
| c1) Art. 115 GG                                                                  | 146 |
| d1) Die ermächtigenden Gesetze i.S. des Art. 80 GG                               | 147 |
| e1) Art. 59 a, Abs. 4, GG                                                        | 152 |
| D. <u>Der Gesetzgebungsnotstand und die Stellung des Bundestages</u>             | 153 |
| E. <u>Der Gesetzgebungsnotstand und die Stellung des Vermittlungsausschusses</u> | 158 |
| F. <u>Der Notverordnungsfall und der Ausnahmefall</u>                            | 163 |
| I. Der Notverordnungsfall                                                        | 164 |
| 1. Die Analogie zu Art. 81 GG                                                    | 168 |
| 2. Das argumentum a maiore ad minus                                              | 170 |
| II. Der Ausnahmefall                                                             | 171 |
| 1. Die geschichtliche Entwicklung des Ausnahmefalles                             | 172 |
| 2. Die Analogie zu Art. 81 GG                                                    | 177 |
| G. <u>Das Staatsnotrecht</u>                                                     | 182 |
| I. Die geschichtliche Entwicklung                                                | 183 |
| 1. Das französische System                                                       | 183 |
| 2. Das englische System                                                          | 195 |
| II. Die Behandlung des Staatsnotrechts nach dem Grundgesetz                      | 203 |
| III. Die Notwendigkeit einer positivrechtlichen Regelung von Notsituationen      | 214 |

S c h l u ß

=====

Die Würdigung des Art. 81 GG

220

L i t e r a t u r v e r z e i c h n i s  
=====

- Anschütz, Gerhard      Die Verfassung des Deutschen Reiches.  
Kommentar, 13. Aufl. Berlin 1930
- Apelt, Willibalt      Ausnahmeverordnung und Notverordnung.  
In: Juristische Wochenschrift 1931,  
S. 698 ff.
- -      Geschichte der Weimarer Verfassung.  
München 1946
- -      Erstreckt sich das richterliche Prüfungs-  
recht auf Verfassungsnormen?  
In: Neue Juristische Wochenschrift  
1952, S. 1 ff.
- Arndt, Adolf      Das Bundesverfassungsgericht.  
In: Deutsches Verwaltungsblatt 1951,  
S. 297 ff.
- Bachof, Otto      Verfassungswidrige Verfassungsnormen?  
In: Recht und Staat. Tübingen 1951,  
S. 163 f.
- -      Zum richterlichen Prüfungsrecht gegen-  
über Verfassungsnormen.  
In: Neue Juristische Wochenschrift  
1952, S. 242 ff.
- Ballreich, Hans      Das Staatsnotrecht in Frankreich.  
In: Das Staatsnotrecht in Belgien,  
Frankreich, Großbritannien, Italien,  
den Niederlanden, der Schweiz und den  
Vereinigten Staaten von Amerika.  
Beiträge zum ausländischen öffentlichen  
Recht und Völkerrecht Heft 31, Köln-  
Berlin 1955, S. 1 ff.
- Bauermeister, Erich      Der Gesetzgebungsnotstand nach dem Bonner  
Grundgesetz.  
Dissertation, Marburg 1953
- Becker, Kurt      Die Lücke im Grundgesetz. (Das Gesetz  
für den Notstand - eine notwendige Vor-  
sorge - Kompromisse unumgänglich).  
Leitartikel in "Die Welt" Nr. 16 vom  
20. Januar 1960, S. 1/2.
- -      Wenn der Staat in Not ist.  
Leitartikel in "Die Welt" Nr. 50 vom  
29. Februar 1960, S. 1/2.
- Bender, Bernd      Allgemeines Verwaltungsrecht.  
2. Aufl. Freiburg 1956
- Bilfinger, Carl      Der Reichsrat - Bedeutung und Zusammen-  
setzung.  
In: Anschütz-Thoma, Handbuch des deutschen  
Staatsrechts Band I, § 46, S. 545 ff.  
Tübingen 1930

- Blücher, Franz Bundesregierung und Parlament.  
V o r t r a g des stellvertr. Bundes-  
kanzlers über das Thema "Probleme der  
verfassungsrechtlichen Stellung von  
Bundesregierung und Parlament" am 12.  
November 1955 vor der Freien Universität  
Berlin.  
Herausgegeben vom Presse- und Informa-  
tionsdienst der Bundesregierung.
- Bluntschli, Johann Staatswörterbuch II. Band.  
Kaspar, Löning Stichwort: Gesetz, bearbeitet von  
Bluntschli, S. 46 ff.  
2. Ausgabe, Leipzig-Stuttgart 1876
- Böckenförde, Ernst Gesetz und gesetzgebende Gewalt (Von den  
Wolfgang Anfängen der deutschen Staatsrechtslehre  
bis zur Höhe des staatsrechtlichen Posi-  
tivismus). Berlin 1958
- Boedwig, Adheld Der Gesetzgebungsnotstand nach Art. 81  
Bernd des Grundgesetzes für die Bundesrepublik  
Deutschland. vom 23. Mai 1949, Disserta-  
tion Heidelberg 1952
- Börner, Bodo Der Gesetzgebungsnotstand.  
In: Die öffentliche Verwaltung 1952,  
S. 237 ff.
- Bonner Kommentar Kommentar zum Bonner Grundgesetz.  
Redaktion Bodo Dennewitz, Hamburg 1950
- Bracher, Karl Die Auflösung der Weimarer Republik.  
Dietrich Eine Studie zum Problem des Machtver-  
falls in der Demokratie.  
Schriften des Instituts für politische  
Wissenschaft Band 4, 2. Aufl., Stuttgart-  
Düsseldorf 1957
- - Die lehrreiche Geschichte des Artikels 48.  
In: "Deutsche Zeitung" Nr. 43 vom 20/21.  
Februar 1960, S. 8.
- von Brentano, Der Bundestag und der Bundesrat.  
Heinrich In: Die öffentliche Verwaltung 1949,  
S. 970.
- Brockhaus Der Große Brockhaus Band VIII:  
Stichwort: Moniteur, S. 114.  
16. Auflage, Wiesbaden 1955
- Brown-Mason, John Föderalismus - das Beispiel Bonn.  
In: Verfassungen nach dem zweiten Weltkrieg.  
Herausgegeben von Arnold J. Zurcher,  
Meisenheim-Glan 1956, S. 150 ff.
- Burckhardt, Walter Methode und System des Rechts.  
Zürich 1936

- Busch, Ernst            Von der französischen Revolution 1789  
bis zur Gegenwart.  
In: Grundzüge der Geschichte VII  
Frankfurt am Main - Berlin - Bonn 1953
- Dennewitz, Bodo        Die Verfassung der modernen Staaten.  
I. Band, Hamburg 1947
- Dicey                   Introduction to the Study of the Law  
of the Constitution.  
9. Auflage mit Einleitung und Zusätzen  
von Wade. (1948)  
(zit. nach Jaenicke, Günther: Das Staats-  
notrecht in Großbritannien  
In: Das Staatsnotrecht in Belgien, Frank-  
reich, Großbritannien, Italien, den Nieder-  
landen, der Schweiz und den Vereinigten  
Staaten von Amerika.  
Beiträge zum ausländischen öffentlichen  
Recht und Völkerrecht Heft 31, Köln-Berlin  
1955)
- von Doemming,  
Füßlein, Matz        Entstehungsgeschichte der Artikel des Grund-  
gesetzes.  
In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der  
Gegenwart nF, Band 1 (1951)
- Drath, Martin          Die Gewaltenteilung im heutigen deutschen  
Staatsrecht.  
In: Faktoren der Machtbildung. Schriften  
des Instituts für politische Wissenschaft  
Band 2, S. 99 ff, Berlin 1952
- Dreher, Eduard        Das parlamentarische System des Bonner  
Grundgesetzes im Vergleich zur Weimarer  
Verfassung.  
In: Neue Juristische Wochenschrift 1950,  
S. 130 ff.
- Drews, Bill,  
Wacke, Gerhard        Allgemeines Polizeirecht.  
6. Auflage, Berlin - Köln - München 1952
- Eicher, Hermann        Die Wahrung der Rechte des Bundesrates bei  
Streit über die Zustimmungsbedürftigkeit  
eines Gesetzes.  
In: Die öffentliche Verwaltung 1952,  
S. 449 ff.
- Enneccerus- Kipp-  
Wolff                  Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts.  
I. Band, Allgemeiner Teil, bearbeitet von  
Hans Carl Nipperdey,  
14. Auflage, Tübingen 1955  
15. Auflage, Tübingen 1959
- Eschenburg,  
Theodor                Die Lücke in Schröders Entwurf.  
In: "Die Zeit" Nr. 5 vom 29. Februar 1960  
S. 3
- Fechner, Erich        Rechtsphilosophie (Soziologie und Meta-  
physik des Rechts). Tübingen 1956

- Flor, Georg Fragen des Ausnahme- und Notstandsrechts.  
In: Juristische Rundschau 1954, S. 125 ff.
- - Staatsnotstand und rechtliche Bindung.  
In: Deutsches Verwaltungsblatt 1958,  
S. 149 ff.
- Forsthoff, Ernst Lehrbuch des Verwaltungsrechts.  
I. Band, Allgemeiner Teil, 6. Auflage,  
München-Berlin 1956
- Friedmann, Heinrich Der Ausnahmezustand nach Art. 48, Abs.  
2 - 5 der Reichsverfassung unter besonde-  
rer Berücksichtigung der geschichtlichen  
Entwicklung. (Teildruck)  
Dissertation Breslau 1925
- Friesenhahn, Ernst Parlament und Regierung im modernen Staat.  
In: Veröffentlichungen der Vereinigung  
der Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 16  
(1958) S. 9 ff.
- Füßlein, Rudolf Entstehungsgeschichte der Artikel des  
Werner Grundgesetzes, Art. 81.  
In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der  
Gegenwart Band 1 nF, S. 592 ff.,  
Tübingen 1951
- - Zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes.  
In: Archiv des öffentlichen Rechts Band 75,  
S. 353
- Geiger, Willi Grundrechte und Rechtsprechung  
München 1959
- Geller, Gregor, Die Verfassung des Landes Nordrhein-West-  
Kleinrahm, Kurt falen.  
Kommentar, Göttingen 1950
- Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht.  
Zaccaria Zürich 1949  
Fleiner, Fritz
- Giese, Friedrich Die Verfassung des Deutschen Reiches.  
Kommentar, 8. Auflage, Berlin 1931
- - Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutsch-  
land.  
Kommentar, 3. Auflage, Frankfurt 1955
- Giese, Friedrich Verfassungsrechtsprechung in der Bundes-  
Schunk, Egon republik. (Entscheidungssammlung)  
Winkler, Kurt Frankfurt 1956

- Glum, Friedrich      Literaturbesprechung von Heinrich  
Herrfahrdts Aufsatz: "Die Kabinettsbil-  
dung nach der Weimarer Verfassung unter  
dem Einfluß der politischen Praxis".  
In: Archiv des öffentlichen Rechts  
Band 54, S. 442 ff.
- -      Kritische Bemerkungen zu Art. 63, 67,  
68, 81 des Bonner Grundgesetzes.  
In: Festgabe für Erich Kaufmann, Stutt-  
gart-Köln 1950, S. 47 ff.
- -      Das parlamentarische Regierungssystem in  
Deutschland, Großbritannien und Frankreich.  
München-Berlin 1950
- Göbel, Kurt      Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg.  
Kommentar, Stuttgart 1953
- Götz, Heinrich      Die Zuständigkeit für normative Entschei-  
dungen über schicksalbestimmende Fragen  
in der Bundesrepublik.  
In: Neue Juristische Wochenschrift 1958,  
S. 1020 ff.
- Grau, Richard      Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten.  
Berlin 1922
- -      Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten.  
In: Handbuch des deutschen Staatsrechts,  
herausgegeben von Anschütz-Thoma.  
Band II, S. 274 ff., Tübingen 1932
- Grewe, Wilhelm      Das Grundgesetz.  
In: Deutsche Rechtszeitschrift 1949,  
S. 313
- -      System und Grundgedanken des Bonner Ver-  
tragswerkes.  
Einführung in: Bonner Vertrag, S. 1 - 22,  
München-Berlin 1952
- -      Gutachten über die Vereinbarkeit des Bonner  
Vertrags vom 26. Mai 1952 mit dem Grund-  
gesetz.  
In: Kampf um den Wehrbeitrag 2. Halbband,  
S. 706 ff., München 1953
- Gross, Johannes      Notstand, Ausnahmezustand und Belagerungs-  
zustand.  
In: "Deutsche Zeitung" Nr. 43 vom  
20/21. Februar 1960, S. 8.
- Gross, Werner      Betrachtungen.  
In: Deutsches Verwaltungsblatt 1954,  
S. 768 ff.
- -      Betrachtungen.  
In: Deutsches Verwaltungsblatt 1955  
S. 357 - 359

- Hamann, Andreas      Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949  
Kommentar, Berlin-Neuwied, Darmstadt 1956
- Zur Frage eines Ausnahme- oder Staatsnotrechts.  
In: Deutsches Verwaltungsblatt 1958, S. 405 ff.
- Zur Problematik des Staatsnotrechts.  
In: Deutsche Richterzeitung 1960, S. 45 ff.
- Zum Entwurf eines Notstandsartikels (§ 115 a).  
In: Das Recht im Amt 1960, S. 33 ff.
- Hartung, Fritz      Deutsche Verfassungsgeschichte, vom fünfzehnten Jahrhundert bis zur Gegenwart, 6. Auflage, Stuttgart 1950
- Hatschek, Julius    Der Ursprung der Notverordnung.  
In: Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart, herausgegeben von Grünhut Band 27, Wien 1900, S. 1 ff.
- Englisches Staatsrecht  
II. Band: Die Verwaltung. Tübingen 1906
- Heck, Karl           Der Ausnahmezustand in England.  
In: Das Recht des Ausnahmezustandes im Auslande. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht Heft 9, S. 192 ff., Berlin-Leipzig 1928
- Heckel, Johannes    Diktatur, Notverordnungsrecht, Verfassungsnotstand mit besonderer Rücksicht auf das Budgetrecht.  
In: Archiv des öffentlichen Rechts Band 61, S. 257 ff.
- Einrichtung und Bedeutung des Reichshaushaltsgesetzes.  
In: Handbuch des deutschen Staatsrechts Band II, herausgegeben von Anschütz-Thoma, S. 88, S. 374 ff., Tübingen 1932
- Held, Kurt           Der autonome Verwaltungsstil der Länder und das Bundesratsveto nach Art. 84, Abs. 1 des Grundgesetzes.  
In: Archiv des öffentlichen Rechts Band 80, S. 50 ff.
- Hellfritz, Hans     Allgemeine Staatslehre.  
5. Auflage, Erlangen 1949

- Herrfahrdt, Heinrich Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Reichsverfassung unter dem Einfluß der politischen Praxis.  
Berlin 1927
- - Der Sinn des parlamentarischen Prinzips der Reichsverfassung.  
In: Zeitschrift für Politik Band 26,  
S. 733 ff., Berlin 1928
- Hesse, Konrad Ausnahmezustand und Grundgesetz.  
In: Die öffentliche Verwaltung 1955,  
S. 791 ff.
- - Die normative Kraft der Verfassung.  
In: Recht und Staat Heft 222, Tübingen  
1952, S. 22 - 24
- - Grundfragen einer verfassungsmäßigen  
Normierung des Ausnahmezustandes.  
In: Juristenzeitung 1960, S. 105 ff.
- von der Heydte,  
Friedrich August Staatsnotstand und Gesetzgebungsnotstand.  
In: Festschrift für Wilhelm Laforet,  
München 1952, S. 59 ff.
- von Hippel, Ernst Ungeschriebenes Verfassungsrecht.  
In: Veröffentlichungen der Vereinigung  
der Deutschen Staatsrechtslehrer  
Heft 10 (1952) S. 1 ff.
- Huber, Ernst Rudolf Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit  
Band I.  
Tübingen 1949/51
- Ipsen, Peter Grundgesetz und richterliche Prüfungszuständigkeit.  
In: Deutsches Verwaltungsblatt 1949,  
S. 486 ff.
- Jacobi, Erwin Die Diktatur des Reichspräsidenten nach  
Art. 48 der Reichsverfassung.  
In: Veröffentlichungen der Vereinigung  
der Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 1  
(1924), S. 105 ff.
- Jaeger, Richard Bundesgesetzgebung.  
In: Staatslexikon, herausgegeben von  
der Görres-Gesellschaft Band II, S.  
230 ff., 6. Auflage, Freiburg 1958
- Jaenicke, Günther Das Staatsnotrecht in Großbritannien.  
In: Das Staatsnotrecht in Belgien,  
Frankreich, Großbritannien, Italien,  
den Niederlanden, der Schweiz und den  
Vereinigten Staaten von Amerika.  
Beiträge zum ausländischen öffentlichen  
Recht und Völkerrecht Heft 31, S. 59 ff.,  
Köln-Berlin 1955

- Jahrreiss, Hermann      Demokratie - Selbstbewußtheit - Selbst-  
gefährdung - Selbstschutz. (Zur deutschen  
Verfassungsproblematik seit 1955)  
In: Festschrift für Richard Thoma,  
S. 71 ff. Tübingen 1950
- Jellinek, Georg      Allgemeine Staatslehre.  
3. Auflage, Berlin 1914, Fünfter Neu-  
druck 1929
- Jellinek, Walter      Kabinettsfrage und Gesetzgebungsnotstand,  
In: Die öffentliche Verwaltung 1949,  
S. 381 ff.
- Staatskunde.  
Verfassung und Verwaltung des Reiches  
und der Länder.  
II. Band, 2. Heft, Leipzig-Berlin 1927
- Verwaltungsrecht.  
3. Auflage, 1931, Offenburg  
Neudruck 1948, Nachtrag 1950
- Gesetzgebung und Rechtsprechung im neuen  
Bundesstaat.  
In: Neue Zeitung vom 16. August 1949, S. 7.
- Kabinettsfrage und Gesetzgebungsnotstand.  
In: Veröffentlichungen der Vereinigung der  
Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 8  
(1950), S. 3 ff.
- Junker, Heinrich      Not- und Ausnahmemaßnahmen nach geltendem  
Recht.  
In: Bayrische Verwaltungsblätter 1960  
S. 33 ff.
- Kägi, Werner      Die Verfassung als rechtliche Grundordnung  
des Staates.  
Habilitationsschrift, Zürich 1945
- Kafka, Gustav      Diktatur.  
In: Staatslexikon, herausgegeben von der  
Görres-Gesellschaft Band II Sp. 909 ff.,  
6. Auflage, Freiburg 1959
- Katz, Rudolf      Die Gesetzgebung des Bundes.  
In: Die öffentliche Verwaltung 1949,  
S. 276 ff.
- Kaufmann, Erich      Das Wesen des Völkerrechts und die  
clausula rebus sic stantibus.  
Tübingen 1911
- Zur Problematik des Volkswillens.  
In: Beiträge zum ausländischen öffentlichen  
Recht und Völkerrecht Heft 17, Berlin  
1931 (zit. Problematik)

- Kaufmann, Erich      Grundsatsachen und Grundbegriffe der Demokratie.  
München 1950
- Rechtsgutachten zum Verträge über die Gründung der Europäischen Verteidigungs-  
gemeinschaft und zum Deutschlandverträge.  
In: Kampf um den Wehrbeitrag II. Band,  
2. Halbband, München 1953, S. 42 ff.
- Kehlenbeck, Paul      Der Staatspräsident.  
Die Gestaltung des Präsidentenamtes in  
den Verfassungen seit 1945.  
Forschungsstelle für Völkerrecht und aus-  
ländisches öffentliches Recht der Uni-  
versität Hamburg, Hamburg 1955
- Kipp, Heinrich        Gesetzgebung.  
In: Staatslexikon, herausgegeben von der  
Görres-Gesellschaft Band III, Sp. 863 ff.  
6. Auflage, Freiburg 1959
- Klein, Alois           Der Gesetzgebungsnotstand im Bonner Grund-  
gesetz (Art. 81) im Vergleich mit dem  
Notverordnungsrecht der Weimarer Reichs-  
verfassung (Art. 48, Abs. 2).  
Dissertation Köln 1953
- Klein, Friedrich      Institutionelle Garantien und Rechtsin-  
stitutsgarantien.  
Breslau 1934
- Das Besatzungsstatut für Deutschland.  
In: Süddeutsche Juristenzeitung 1949,  
Sp. 737 ff.
- Neues deutsches Verfassungsrecht.  
Frankfurt 1949
- Bonner Grundgesetz und Rechtsstaat.  
In: Zeitschrift für die gesamte Staats-  
wissenschaft Band 106, S. 390 ff. (1950)
- Verordnungsermächtigungen nach dem  
deutschen Verfassungsrecht.  
In: Die Übertragung rechtsetzender Gewalt  
im Rechtsstaat, Frankfurt 1952, S. 7 ff.
- Rechtsgutachten im Auftrage der Nieder-  
sächsischen Landesregierung, erstattet  
am 31. Oktober 1952.  
In: Kampf um den Wehrbeitrag 2. Halbband  
S. 491 ff., München 1953

- Klein, Friedrich      Grundgesetz und unmittelbarer Wechsel vom Mitglied der Bundesregierung zum Bundespräsidenten. Insbesondere Amtsverlust des Bundeskanzlers infolge der Annahme der Wahl zum Bundespräsidenten? Sonderdruck der "Blätter für deutsche und internationale Politik" zu Heft 6, Köln 1959
- Korte, Heinrich      Grundrechte der Staaten im Völkerrecht der Gegenwart.  
In: Festschrift für Herbert Kraus, Kitzingen 1954, S. 244 - 258
- Kratzer, Jacob      Zustimmungsgesetze.  
In: Archiv des öffentlichen Rechts Band 77, S. 266 ff.
- Krüger, Hildegard      Gibt es eine Inkompatibilität für die Mitglieder der Gesetzgebungsorgane nach dem Grundgesetz?  
In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Band 106, S. 711 ff.
- Küchenhoff, Erich      Ungeschriebene Bundeszuständigkeit und Verfassungsauslegung.  
In: Deutsches Verwaltungsblatt 1951, S. 585 - 588, S. 617 - 621.
- Küchenhoff, Günther      Allgemeine Staatslehre.  
Küchenhoff, Erich      4. Auflage, Stuttgart-Köln 1960
- Kutscher, Hans      Bonner Vertrag mit Zusatzvereinbarung. München-Berlin 1952
- Laforet, Wilhelm      Aussprache zu "Kabinettsfrage und Gesetzgebungsnotstand nach dem Bonner Grundgesetz".  
In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 8 (1950), S. 55 ff.
- Landmann-Giers-Proksch      Allgemeines Verwaltungsrecht.  
Dr. Ksolls Kurzlehrbücher Band 12, Düsseldorf 1957
- Lebon, André      Das Verfassungsrecht der französischen Republik.  
In: Das öffentliche Recht der Gegenwart Band 6, Tübingen 1909
- Lechner, Hans      Parlament und Regierung.  
Hülshoff, Klaus      2. Auflage, München-Berlin 1958
- Lehmann, Heinrich      Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Gesetzbuches.  
9. Auflage, Berlin 1955

- Leibholz, Gerhard      Strukturwandel der modernen Demokratie.  
In: Schriftenreihe der Juristischen Stu-  
diengesellschaft Karlsruhe Heft 2, 1953
- Loewenstein, Karl      The Balance between Legislative and  
Exekutive Power.  
Chicago Law Review Band 5 (1948), S. 566 ff.
- -      Verfassungsrecht und Verfassungsrealität.  
In: Archiv des öffentlichen Rechts Band  
77, S. 387 ff.
- Mallmann, W.      Glosse: La bouche qui prononce les  
paroles de la loi?  
In: Juristenzeitung 1951, S. 245 f.
- Mandry, Fritz      Der Ausnahmezustand in Frankreich.  
In: Das Recht des Ausnahmezustandes im  
Auslande. Beiträge zum ausländischen  
öffentlichen Recht und Völkerrecht Heft 9,  
S. 9 ff., Berlin-Leipzig 1928
- von Mangoldt,  
Hermann      Das Bonner Grundgesetz.  
Kommentar, Berlin-Frankfurt 1953
- -      Das Verhältnis von Regierung und Parlament.  
In: Ernst Wolf, Beiträge zum öffentlichen  
Recht. Deutsche Landesreferate zum 3.  
Internationalen Kongress für Rechtsver-  
gleichung, London 1950, Tübingen-Berlin  
1950 (zit. Parlament und Regierung).
- -      Das Verhältnis von Staatschef und Regierung.  
In: Ernst Wolf, Beiträge zum öffentlichen  
Recht. Sonderveröffentlichung der Zeit-  
schrift für ausländisches und internationa-  
les Privatrecht, Berlin-Tübingen 1950,  
S. 62 ff. (zit. Staatschef und Regierung).
- von Mangoldt,  
Hermann      Das Bonner Grundgesetz.  
Kommentar, 2. Auflage, Berlin-Frankfurt/M  
Klein, Friedrich      I. Band      1957  
II. Band, 3. Lieferung      1959  
4. Lieferung      1961
- Matz, Werner      Das Bonner Grundgesetz.  
In: Die öffentliche Verwaltung 1949,  
S. 181 ff.
- -      Entstehungsgeschichte der Artikel des  
Grundgesetzes. Einleitung S. 1 ff.  
In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der  
Gegenwart Band 1 nF, Tübingen 1951
- Maunz, Theodor      Deutsches Staatsrecht. Studienbuch  
9. Auflage, München-Berlin 1960

- Maunz, Theodor Grundgesetz und Volksbefragungsge-  
setze. (Zu den Volksbefragungsurteilen  
des Bundesverfassungsgerichts).  
In: Die öffentliche Verwaltung 1949,  
S. 1 ff.
- Maunz, Theodor Grundgesetz. Kommentar. Loseblattausgabe.  
Dürig, Günter Lieferung 1 und 2, München-Berlin 1959
- Magarry, R. E. Administrative Quasi-Legislation.  
In: Law Quarterly Review Band 66 (1944),  
S. 125 f. (zit. nach Hans Schneider,  
VVDStrL Heft 8, S. 52).
- Mayer, Otto Verwaltungsrecht.  
3. Auflage, München-Leipzig 1924
- Menger, Christian Das Gesetz als Norm und Maßnahme.  
Friedrich In: Veröffentlichungen der Vereinigung  
der Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 15,  
S. 3 ff. (1957)
- Menzel, Eberhard Gutachten über die Notwendigkeit eines  
verfassungsändernden Gesetzes zur Er-  
richtung deutscher bewaffneter Streit-  
kräfte im Rahmen der Europäischen Ver-  
teidigungsgemeinschaft.  
In: Kampf um den Wehrbeitrag I. Halbband,  
München 1952, S. 280 ff.
- Menzel, Walter Die verfassungspolitischen Entscheidungen  
im Grundgesetz.  
In: Deutsche Verwaltung 1948/49, S. 312  
ff.
- - Es ist genügend vorgesorgt.  
In: Das Parlament Nr. 51 vom 16. Dezember  
1959, abgedruckt in: Die SPD-Fraktion  
teilt mit Nr. 434/59 vom 17. Dezember 1959.
- Meyer, Georg Lehrbuch des deutschen Staatsrechts.  
Anschütz, Gerhard 7. Auflage, München-Leipzig 1919  
(Zit. Dt. Staatsrecht).
- Meyer-Lindermann, Völkerrecht. (Schaeffers Grundriss Bd. 32)  
Hermann Stuttgart-Düsseldorf 1957.
- Mitteilungen des Wirtschaftswissenschaftlichen Insti-  
tuts der Gewerkschaften.  
Die Verträge von Bonn und Paris und das  
öffentliche Recht, S. 215 ff.  
Nr. 11, 5. Jahrgang, Köln, November 1952.
- von Mohl, Robert Staatsrecht, Völkerrecht und Politik.  
II. Band, 1. Teil, Politik, 1862, Tübingen
- Morrison, Herbert Regierung und Parlament in England.  
München 1956

- Mosler, Hermann      Vorbemerkung.  
In: Das Staatsnotrecht in Belgien,  
Frankreich, Großbritannien, Italien,  
den Niederlanden, der Schweiz und den  
Vereinigten Staaten von Amerika.  
Beiträge zum ausländischen öffentlichen  
Recht und Völkerrecht Heft 31, S. I ff.,  
Köln-Berlin 1955
- Münch, Fritz      Die Bundesregierung.  
In: Völkerrecht und Politik Band 2,  
Frankfurt/M. 1954 (zit. Bundesregierung)
- Nawiasky, Hans      Die Auslegung des Art. 48 der Reichs-  
verfassung.  
In: Archiv des öffentlichen Rechts  
Band 48, S. 1 ff.
- -      Die Grundgedanken des Grundgesetzes für  
die Bundesrepublik Deutschland.  
Stuttgart-Köln 1950 (zit. Grundgedanken)
- -      Der Einfluß des Bundespräsidenten auf  
Bildung und Bestand der Bundesregierung.  
In: Die öffentliche Verwaltung 1950,  
S. 161 ff.
- Palandt      Bürgerliches Gesetzbuch, Kurzkommentar.  
18. Auflage, München-Berlin 1959
- Paul, Hermann      Deutsches Wörterbuch.  
Euling, Karl      4. Auflage, Halle/S. 1935
- Peters, Hans      Die Verfassungsentwicklung in Deutschland  
seit 1945 bis zum Bonner Grundgesetz.  
In: Recht, Staat, Wirtschaft. Schriften-  
reihe des Innenministers des Landes Nord-  
rhein-Westfalen für Staatswissenschaftliche  
Fortbildung. Band II, S. 83 ff., Stutt-  
gart-Köln 1950
- Pfeiffer, Anton      Vom Werden einer Verfassung I und II.  
In: Die öffentliche Verwaltung 1948,  
S. 49 ff. und S. 89 ff.
- Poetzsch-Heffter,      Handkommentar der Reichsverfassung.  
Fritz      3. Auflage, Berlin 1928
- Praß      Die Bundesorgane.  
In: Deutsche Verwaltung 1948/49, S. 317  
ff.
- Rapp, Alfred      Der gußeiserne Panzer.  
In: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 17  
vom 21. Januar 1960, S. 1
- Ritzel, Heinrich G.      Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.  
Koch, Hellmut      Text und Kommentar, Frankfurt/M. 1952

- Rothenbücher, Karl      Der Kampf um Art. 54 der deutschen Reichsverfassung.  
In: Zeitschrift für öffentliches Recht  
Band VII, S. 329 ff., Wien-Berlin 1928
- Sauer, Wilhelm      Einführung in die Rechtsphilosophie.  
Berlin 1954
- -      System des Völkerrechts.  
Bonn 1952
- Schack, Friedrich      Die Verlagerung der Gesetzgebung im gewaltenteilenden Staat.  
In: Festschrift für Karl Haff, S. 332 ff., Innsbruck 1950
- Schade, Hans      Ersatz der Zustimmung des Reichstages zu Staatsverträgen im Wege des Art. 48 RV.  
In: Archiv des öffentlichen Rechts  
Band 60, S. 364 ff.
- Schäfer, Hans      Das materielle Prüfungsrecht bei der Ausfertigung von Gesetzen.  
In: Deutsches Verwaltungsblatt 1951, S. 435
- -      Der Bundesrat.  
Köln-Berlin 1955
- -      Zur Problematik einer Notstandsregelung.  
In: Neue Juristische Wochenschrift 1960, S. 1129 ff.
- Schätzel, Walter      Das Verfassungsvotum.  
In: Deutsche Verwaltung 1949, S. 21 ff.
- Scheuner, Ulrich      Der Verfassungsschutz im Bonner Grundgesetz.  
In: Festgabe für Erich Kaufmann, S. 318 ff., Stuttgart-Köln 1950
- -      Grundfragen des modernen Staates.  
In: Recht, Staat, Wirtschaft. Schriftenreihe des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen für Staatswissenschaftliche Fortbildung Band III, S. 126 ff., Düsseldorf 1951
- -      Gutachten: Beitritt der Bundesrepublik zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und Grundgesetz.  
In: Kampf um den Wehrbeitrag Band II, 2. Halbband, S. 94 ff., München 1953

- Schlochau, Hans Jürgen Öffentliches Recht. Grundzüge des Bundesstaatsrechts und des allgemeinen Verwaltungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland unter Berücksichtigung der Verbindung zum Völkerrecht, Karlsruhe 1957
- Schmid, Karl Die politische und staatsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland. In: Die öffentliche Verwaltung 1949, S. 202
- Schmitt, Carl Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 der Reichsverfassung. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 1 (1924) S. 63 ff.
- - Die Diktatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedanken bis zum proletarischen Klassenkampf, 2. Auflage, München-Leipzig 1928 (zit. Diktatur).
- - Verfassungslehre. 3. Auflage, Berlin 1957
- - Die staatsrechtliche Bedeutung der Notverordnung, insbesondere ihre Rechtsgültigkeit (1931)  
In: Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924 - 1954 (Materialien zur Verfassungslehre) S. 235 ff. Berlin 1958 (zit. Notverordnung)
- - Hüter der Verfassung.  
In: Beiträge zum öffentlichen Recht der Gegenwart, Tübingen 1931
- - Diktatur.  
In: Staatslexikon, herausgegeben von der Görres-Gesellschaft Band I, Sp. 1448 ff., 6. Auflage, Freiburg 1958
- Schneider, Hans Kabinettsfrage und Gesetzgebungsnotstand. In: Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Veröffentlichungen Heft 8 (1950), S. 21 ff.
- Schüle, Adolf Oberbefehl, Personalaussschuß, Staatsnotstand.  
In: Juristenzeitung 1955, S. 465 ff.
- Scupin, Hans Ulrich Der Bundesrat. Erläuterungen zum Abschnitt IV des Grundgesetzes.  
In: Bonner Kommentar, "Der Bundesrat" S. 1 - 8.

- Sethe, Paul                      Es gibt noch eine Brücke. Leitartikel  
In: "Die Welt" Nr. 25 vom 30. Januar  
1960, S. 1/2.
- Spreng, Rudolf                   Die Verfassung des Landes Baden-  
Birn, Willi                      Württemberg.  
Feuchte, Paul                    Kommentar, Stuttgart-Köln 1954
- Strauß, Walter                   Der Bundespräsident und die Bundes-  
                                  regierung.  
In: Die öffentliche Verwaltung 1949,  
S. 272 ff.
- Strupp, Karl                    Notstand im Völkerrecht.  
In: Wörterbuch des Völkerrechts und  
der Diplomatie Band II, S. 152 ff.,  
Berlin-Leipzig 1925
- Süsterhenn, Adolf               Der Durchbruch des Naturrechts in der  
deutschen Verfassungsgesetzgebung nach  
1945.  
In: Beiträge zum Staats-, Völker- und  
Kirchenrecht sowie zur Rechtsphilosophie  
Band I, S. 43 ff., Paderborn 1950
- Problem Notstandsrecht.  
In: Rheinischer Merkur Nr. 7 vom  
12. Februar 1960, S. 4
- Föderalismus und Notstand.  
In: Staatszeitung Nr. 6 vom 17. Februar  
1960, S. 1/2.
- Süsterhenn, Adolf               Kommentar zur Verfassung für Rheinland-  
Schäfer, Hans                   Pfalz.  
Koblenz 1950
- Thoma, Richard                   Grundbegriffe und Grundsätze.  
In: Handbuch des deutschen Staatsrechts  
Band II, § 71, S. 108 ff., Tübingen 1932
- Der Vorbehalt der Legislative und das  
Prinzip der Gesetzmäßigkeit von Ver-  
waltung und Rechtsprechung.  
In: Handbuch des deutschen Staatsrechts  
Band II, herausgegeben von Anschütz-  
Thoma § 76, S. 221, Tübingen 1932
- Triepel, Heinrich               Delegation und Mandat im öffentlichen  
Recht.  
Stuttgart-Berlin 1942  
(zit. Delegation und Mandat)
- Empfiehlt es sich, in der Reichsver-  
fassung neue Vorschriften über die Grenzen  
zwischen Gesetz und Rechtsverordnung auf-  
zunehmen?  
In: 32. Deutscher Juristentag (1921),  
S. 11 ff.

- Verdross, Alfred Völkerrecht.  
3. Auflage, Wien 1953
- Verosta, Stephan Das Staatsnotrecht.  
In: Österreichische Zeitschrift für  
öffentliches Recht Band IX, Heft 4,  
Wien 1959
- Voigt, Alfred Ungeschriebenes Verfassungsrecht.  
In: Veröffentlichungen der Vereinigung  
der Deutschen Staatsrechtslehrer Heft  
10 (1952), S. 33
- Wacke, Gerhard Das Finanzwesen der Bundesrepublik.  
In: Beihefte zur Deutschen Rechtszeit-  
schrift Nr. 13, Tübingen 1950  
(zit. Finanzwesen)
- Wagenbaur, Rolf Bemerkungen zur Frage des Staatsnotrechts.  
In: Monatsschrift für Deutsches Recht  
1958, S. 881 ff.
- Weber, Werner Weimarer Verfassung und Bonner Grundgesetz.  
Göttingen 1949
- - Spannungen und Kräfte im westdeutschen  
Verfassungssystem.  
Stuttgart 1951
- Wehberg, Hans Gutachten: Beruht das Recht zur Selbst-  
verteidigung auf einer allgemeinen Regel  
des Völkerrechts?  
In: Kampf um den Wehrbeitrag, II, 2.  
Halbband, München 1953, S. 191 ff.
- Welzel, Hans Naturrecht und materiale Gerechtigkeit.  
2. Auflage, Göttingen 1955
- Wertenbruch, Für und wider das materielle Prüfungs-  
Wilhelm recht des Bundespräsidenten.  
In: Die öffentliche Verwaltung 1952,  
S. 201 ff.
- Wessel, Franz Der Vermittlungsausschuß nach Art. 77  
des Grundgesetzes.  
In: Archiv des öffentlichen Rechts,  
Band 77, S. 283 ff.
- von Werth, Georg Kompetenzwahrnehmung im Bereich der  
Bundesregierung.  
Düsseldorf 1957
- Wolff, Bernhard Die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsver-  
ordnungen nach dem Grundgesetz.  
In: Archiv des öffentlichen Rechts,  
Band 78, S. 194 ff.

- Wolff, Hans J.                   Verwaltungsrecht.  
I. Band: Allgemeiner Teil.  
3. Auflage, München-Berlin 1959
- Wolgast, Ernst                   Vom deutschen Parlamentarismus.  
Der Kampf um Art. 74 der deutschen  
Reichsverfassung, Berlin 1929  
(zit. Parlamentarismus)
- Wöhler, Kurt                   Aufgaben und staatsrechtliche Stellung  
des deutschen Bundesrates nach dem  
Grundgesetz vom 23. Mai 1949.  
Dissertation, Münster 1953
- U. M.                            Mißbilligungsvoten gegen Bundesminister.  
Glosse in Archiv des öffentlichen Rechts,  
Band 76, S. 339 ff.

Zeitungsartikel

FAZ Nr. 211 vom 12.9.1959, S. 2: Stellungnahme des Bundesverteidigungsministers Strauß

FAZ Nr. 235 vom 10.10.1959, S. 1: Schröder wünscht eine Luftschutz-Dienstpflcht

FAZ Nr. 15 vom 19.1.1960, S. 1: Schröder legt sein Notstandsgesetz vor

FAZ Nr. 15 vom 19.1.1960, S. 4: Wortlaut des Entwurfs eines Art. 115 a GG der Bundesregierung

FAZ Nr. 16 vom 20.1.1960, S. 3

FAZ Nr. 49 vom 27.2.1960, S. 1: Diktaturgefahr?

Die Welt Nr. 236 vom 10.10.1959, S. 2: Minister Schröder drängt auf Notstandsgesetze, Bericht über die von Bundesminister Schröder geforderte Notstandsgesetzgebung

Die Welt Nr. 272 vom 23.11.1959, S. 2: Bericht über die Jahrestagung der deutschen Sektion der Internationalen Juristenkommission

Die Welt Nr. 15 vom 19.1.1960, S. 1: Notstand

Deutsche Zeitung Nr. 76 vom 21.10.1949 mit einem Bericht über die Bildung einer Koalitionsregierung (Abgedruckt in: AöR Bd. 75, S.343 ff.: Die Bildung der Bundesregierung)

Deutsche Zeitung Nr. 15 vom 19.1.1960, S. 1: Vorsorge für den Notstand

Deutsche Zeitung Nr. 15 vom 19.1.1960, S. 1: Für den Notstand

Deutsche Zeitung Nr. 16 vom 20.1.1960, S. 1: Notstandsgesetz im Gespräch

## M a t e r i a l i e n

Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, abgeschlossen am 25. August 1948

Denkschrift: Der Zonenbeirat zur Verfassungspolitik, 1948

Ellwanger Entwürfe der CDU/CSU - Arbeitsgemeinschaft vom 13. April 1948

Dr. Menzel, Zwei Entwürfe zum Grundgesetz, Düsseldorf 1948

SED - Entwurf für die Verfassung der sogenannten Deutschen Demokratischen Republik

Parlamentarischer Rat, Fundstellenverzeichnis zum Grundgesetz (Entwurf), Bonn 1949

Parlamentarischer Rat, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Entwürfe), Formulierung der Fachausschüsse, des Allgemeinen Redaktionsausschusses, des Hauptausschusses und des Plenums, Bonn 1949

Parlamentarischer Rat, Maschinenschriftliche stenographische Protokolle der Fachausschüsse des Parlamentarischen Rates

Parlamentarischer Rat, Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (Drucksache Nr. 850, 854), Anlage zum stenographischen Bericht der 9. Sitzung des Parlamentarischen Rates am 6. Mai 1949, Bonn 1949

Parlamentarischer Rat, Stenographischer Bericht, Bonn 1948/49

Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/49

Ruhrstatut vom 28.12.1948, Das Abkommen über die Errichtung einer Internationalen Ruhrbehörde, herausgegeben von der Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen unter Mitwirkung des Deutschen Büros für Friedensfragen in Stuttgart, Düsseldorf 1949

Besatzungsstatut vom 6./8. April 1949, Fusionsabkommen (Argument as to Tripartite Controls)

Direktive über die militärische Sicherheitsbehörde vom 17.1.1949

Europäische Atom-Gemeinschaft (EGE I II 1957, S. 1014 ff.)

Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EGE I II 1957, S. 766 ff.)

Schumannplan (EGE I II 1952, S. 445)

Drucksachen der ersten Wahlperiode des Bundestages,  
Nr. 2714, 3551, 3897, 3955, 3974 und 4360

Ausschuß für Rechtswesen: 130., 131. und 135. Sitzung  
des 23. Ausschusses (Ausschuß für Rechtswesen) der  
ersten Wahlperiode

Stellungnahme des Rechtsausschusses des Bundesrates in  
seinem Schreiben vom 24.11.1950 an den Bundespräsidenten  
zur Frage der Mehrheit der Stimmen des Bundesrates  
im Sinne des Art. 52, Abs. 3, GG und § 9, Abs. 1,  
Geschäftsordnung des Bundesrates

Verordnung des niedersächsischen Staatsministeriums  
vom 24.10.1947 über die Anmeldung von Grundbesitz zur  
Vorbereitung der Bodenreform

Verordnung der Reichsregierung über die Auskunftspflicht  
vom 3.7.1923 (RGBl I, S. 723)

Ermächtigungsgesetz des Reichstages vom 24.2.1923  
(RGBl I, S. 147) in der Fassung vom 25.5.1923  
(RGBl I, S. 299), die letzten drei zitiert bei Schneider,  
Hans, VVDStrL Heft 8, S. 51, Anm. 62

Journal Officiel, 7. Dezember 1954: Lois et décrets,  
S. 11440, mit dem französischen Verfassungsgesetz über  
die Erweiterung des Art. 7 der Verfassung

Recueil Dalloz de doctrine de Jurisprudence et de  
Législation, Hebdomadaire Année 1954, Paris, Législation,  
S. 477

Gesetz betreffend das Protokoll vom 23.10.1954 über die  
Beendigung des Besatzungsregimes in der BRD vom 24.3.1955  
(BGBl II, S. 213), Bekanntmachung zu jenem Protokoll  
vom 30.3.1955 (BGBl II, S. 301)

Bekanntmachung der Alliierten Hohen Kommissare vom  
5.5.1955 (ABLAHK Nr. 126 v. 5.5.1955, S. 3272)

Das Gesetz für die Stunde der Not, Materialien zur  
Auseinandersetzung über ein Sicherheitserfordernis,  
herausgegeben vom Bundesministerium des Inneren,  
Bonn 1961

A b k ü r z u n g e n

|                  |                                                                     |
|------------------|---------------------------------------------------------------------|
| ABIAHK           | Amtsblatt der Alliierten Hohen Kommission                           |
| ALR              | Allgemeines Landrecht                                               |
| AöR              | Archiv des öffentlichen Rechts                                      |
| BGBI             | Bundesgesetzblatt                                                   |
| BK               | Bonner Kommentar                                                    |
| BRD              | Bundesrepublik Deutschland                                          |
| BVerfGE          | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts                        |
| BVerwGE          | Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts                        |
| Diss.            | Dissertation                                                        |
| DöV              | Die öffentliche Verwaltung                                          |
| DRZ              | Deutsche Rechtszeitschrift                                          |
| DV               | Deutsche Verwaltung                                                 |
| DVB1             | Deutsches Verwaltungsblatt                                          |
| FAZ              | Frankfurter Allgemeine Zeitung                                      |
| GS               | Preußische Gesetzessammlung                                         |
| HbdStr           | Handbuch des deutschen Staatsrechts                                 |
| JöR              | Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart                      |
| JR               | Juristische Rundschau                                               |
| JZ               | Juristenzeitung                                                     |
| MDR              | Monatsschrift für Deutsches Recht                                   |
| NJW              | Neue Juristische Wochenschrift                                      |
| Parl.Rat         | Parlamentarischer Rat                                               |
| RFH              | Entscheidungen des Reichsfinanzhofes                                |
| RGBI             | Reichsgesetzblatt                                                   |
| RDSt             | Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen                    |
| RGZ              | Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen                    |
| SJZ              | Süddeutsche Juristenzeitung                                         |
| Verf.Bad.-Württ. | Verfassung von Baden-Württemberg                                    |
| Verf. NRW        | Verfassung von Nordrhein-Westfalen                                  |
| Verf. RhPf.      | Verfassung von Rheinland-Pfalz                                      |
| VVDStrL          | Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer |

|           |                                                     |
|-----------|-----------------------------------------------------|
| WRV       | Weimarer Reichsverfassung                           |
| ZfPolitik | Zeitschrift für Politik                             |
| ZgesStW   | Zeitschrift für die gesamte Staats-<br>wissenschaft |
| ZöR       | Zeitschrift für öffentliches Recht                  |

## E i n l e i t u n g .

=====

### A. Die Bedeutung einer wissenschaftlichen Untersuchung des Art. 81 GG und seiner Problematik.

Seit Bestehen der Bundesrepublik sind schwerwiegende Krisen, die das Funktionieren des Staatsapparates oder gar den gesamten Bestand der Bundesrepublik in Frage stellten, nicht aufgetreten. Dabei soll die allgemeine politische Krisenlage, in der sich auch die Bundesrepublik befindet, nicht verkannt werden. Es sei in diesem Zusammenhang vor allem darauf hingewiesen, daß das Bemühen um Wiedervereinigung, wie es in der Präambel zum Grundgesetz und in Art. 146 GG zum Ausdruck gebracht ist, bisher ohne Erfolg geblieben ist. Die Spaltung Deutschlands in zwei verschiedenen Machtblöcken angehörende Teile ist nicht auf eine Unvollkommenheit des Grundgesetzes, sondern auf die politische Entwicklung, die sich aus dem Zusammenbruch des Deutschen Reiches nach dem zweiten Weltkrieg ergeben hat, zurückzuführen.

Die Gründe, die zu der "ruhigen Entwicklung" <sup>1)</sup> der Bundesrepublik geführt haben, interessieren in diesem Zusammenhang nicht. Es genügt die einfache Feststellung, daß irgendwelche staatsrechtlichen Sonderlagen oder große Belastungsproben <sup>2)</sup> nicht eingetreten sind. Diese Feststellung berechtigt aber nicht dazu, die potentielle Möglichkeit einer Staatskrise, gleich welcher Art, zu leugnen oder auch nur als unwichtig, da nicht akut, hinzustellen. Gerade dann, wenn "die politischen Möglichkeiten noch im Schoße der Zukunft liegen" <sup>3)</sup>, müssen eventuelle zukünftige Krisenlagen unbefangen betrachtet und frei vom politischen Druck gelöst werden.

Es geht dabei nicht um "zweckfreie Wissenschaft",

---

1) Hartung, Fritz, S. 731

2) v. Mangoldt-Klein, Einl. VI, S. 16

3) Jellinek, Walter, VVDStrL Heft 8, S. 3.

sondern nur oder gerade um "freie Wissenschaft" 4). Gerade die Staatsrechtswissenschaft darf ihre Aufgabe nicht nur darin sehen, Theorie zu treiben oder bereits bestehende Rechtsnormen zu interpretieren 5). Sie muß vielmehr auch das Entstehen der Rechtsnormen überwachen, um in einer Zeit der "Gesetzgebungsstaatlichkeit" materiell und formell nicht zu beanstandende Rechtsnormen zu gewährleisten. Diese "Mitarbeit an der Klärung bestimmter staatsrechtlicher Fragen" 6) macht die freie Staatsrechtswissenschaft zu einer zweckgebundenen Wissenschaft. Es sei dabei aber nochmals betont, daß auf Grund dieser Zweckgebundenheit die Freiheit i.S. des Art. 5 Abs. 3 GG nicht verloren geht.

Aus diesen Gedankengängen ergibt sich die Berechtigung, ja sogar die Verpflichtung, Art. 81 GG und seine Problematik genau zu untersuchen. Denn Art. 81 GG, als einer der wenigen Fälle einer im Grundgesetz positivrechtlich geregelten staatsrechtlichen Sonderlage 7), gibt Anlaß zu vielen Zweifelsfragen, die sich einerseits aus seinem teilweise un-

---

4) Über die Freiheit der Wissenschaft als "Grundrecht der Universität" und ihren institutionellen Charakter vgl. v. Mangoldt-Klein I, Art. 5, Anm. X, 2 a und b mit der angegebenen Literatur, darunter vor allem Klein, Friedrich, Institutionelle Garantien, S. 72 - 77 mit weiteren Nachweisen.

5) Jellinek, Walter, DöV 1949, S. 381, bezeichnet diese Arbeit als eine Darlegung de lege lata oder de lege declaranda und will dadurch zum Ausdruck bringen, daß es dabei gerade nicht um eine Änderung, sondern eben nur um eine Auslegung der Verfassung geht.

6) Jellinek, Walter, VVDStRL Heft 8, S. 3.

7) Andere Fälle: Art. 37 GG (Bundeszwang), Art. 91 GG (Abwehr von Gefahren für den Bestand des Bundes), Art. 143 GG (Einsatz der Streitkräfte bei innerem Notstand); vgl. dazu Hamann, Andreas, Kommentar, Art. 81, Anm. A - B am Ende, S. 302; Hamann bezeichnet a l l e diese Fälle als "Notstände". Diese Definition ist aber in so umfassender Weise unrichtig, da nicht jede Krisenlage eines Staates als Staatsnotstand bezeichnet werden kann; vgl. v. Mangoldt-Klein, Art. 37, II 4, S. 855.

glücklichen Wortlaut, andererseits aber auch aus seinem materiellen Inhalt ergeben <sup>8)</sup>.

B. Die politische Situation bei Schaffung des Grundgesetzes <sup>9)</sup>.

Der militärische Verlauf des zweiten Weltkrieges führte am 7. Mai 1945 zur bedingungslosen Kapitulation der deutschen Wehrmacht. Entsprechend der Erklärung von Yalta <sup>10)</sup> wurde das Gebiet des Deutschen Reiches zunächst in drei, später in vier Besatzungszonen eingeteilt <sup>11)</sup>. Rußland, USA, England und Frankreich übernahmen die gesamte Verwaltung, "um dem deutschen Volk die Möglichkeit zu geben, sich für einen künftigen Wiederaufbau seines Lebens auf demokratischer und friedlicher Grundlage vorzubereiten" <sup>12)</sup>. Die oberste Regierungsgewalt wurde von den vier Oberkommandierenden der Besatzungstreitkräfte in ihren jeweiligen Zonen übernommen. Für Angelegenheiten, die Deutschland als Ganzes betrafen, wurde der Alliierte Kontrollrat mit Sitz in Berlin geschaffen. Mitglieder dieses Kontrollrates waren die vier Oberkommandierenden. Aber die Tätigkeit des Kontrollrates wurde von Anfang an durch die erforderliche Einstimmigkeit der Beschlüsse behindert. Schon bald zeigte sich nämlich, daß die Vorstellung, auch nach Kriegsende werde das Bündnis der gegen Deutschland kriegführenden Großmächte Bestand haben, ein Irrtum war. Während in den westlichen <sup>13)</sup> Besatzungszonen an den gesellschaftlichen Grundlagen der bürgerlich-kapitalistischen Wirtschaft und an

---

8) Drath, Martin, Gewaltenteilung, S. 125 f. betont, daß die Auslegung und Tragweite des Art. 81 GG unklar seien und einer besonderen Untersuchung bedürften.

9) v. Mangoldt-Klein, Einl. S. 1 ff. mit umfassendem Nachweis der einschlägigen Literatur.

10) Erklärung von Stalin, Roosevelt und Churchill am 12.2.45.

11) Frankreich trat erst im Sommer 1945 als Besatzungsmacht zu Rußland, USA und England hinzu.

12) Mitteilungen zum Abschluß der Potsdamer Konferenz vom 17.7. - 2.8.1945, entnommen aus: Busch, Ernst Grundzüge S. 200.

13) Die englische, amerikanische und französische Zonen.

der parlamentarischen Demokratie festgehalten wurde, entwickelte sich unter dem Einfluß Rußlands in der Sowjetzone Wirtschaft und Verfassungsform i.S. kommunistischer Volksdemokratien<sup>14)</sup>. Die Schaffung des Grundgesetzes kann nur im Zusammenhang mit diesen geschilderten politischen Verhältnissen verstanden werden.

Die Verfassungsgebung<sup>15)</sup> des Grundgesetzes ist in der Geschichte bisher ohne vergleichbares Beispiel. Es handelt sich hier weder um eine Verfassungsgebung durch das Volk oder im Auftrage des Volkes<sup>16)</sup>, noch um eine oktroyierte Verfassung i.S. der preußischen Verfassung von 1850. Denn der Parlamentarische Rat empfing seinen Auftrag weder von den Landtagen als den Volksvertretungen der einzelnen Länder, noch von einem Staatsoberhaupt des Volkes, noch unmittelbar vom Volke selbst. Er bekam seine Zielsetzung vielmehr aus fremder Hand<sup>17)</sup>.

---

14) Hartung, Fritz, Deutsche Verfassungsgeschichte S. 359.

15) Das Grundgesetz muß, wenn es auch bewußt nicht als Verfassung bezeichnet wurde, als solche angesehen werden. Dies ergibt sich aus dem ganzen Aufbau, dem "Drang zur Perfektionierung" und der erschwerten Abänderungsmöglichkeit (Art. 79) des Grundgesetzes. Vgl. dazu Bender, Bernd, Allg. Verwaltungsrecht, S. 58, der vom Grundgesetz als einer Vollverfassung spricht; Klein, Friedrich, Gutachten in: Kampf um den Wehrbeitrag II, S. 491 f.; Menzel, Eberhard, Gutachten in: Kampf um den Wehrbeitrag I, 1. Halbband, S. 303, insbesondere Anm. 41; Münch, Fritz, Bundesregierung, S. 4 mit Anm. 1.

16) a. A. Weber, Werner, Spannungen und Kräfte, S. 69, der ausführt, daß der Parlamentarische Rat sich als Mandatar des gesamten deutschen Volkes habe betrachten dürfen, und sein Werk auf die verfassungsgebende Gewalt des deutschen Volkes, also eine gesamtstaatliche Legitimation, gründe.

17) Pfeiffer, Anton, DöV 1948, S. 89.

Die Militärgouverneure der drei Westzonen legten in dem sogenannten Frankfurter Dokument I vom 1.7.1948 <sup>18)</sup> die Richtlinien der neu zu schaffenden Verfassung fest. Vor allem wurde von den Militärgouverneuren ein föderalistischer, d.h. bundesstaatlicher, Staatsaufbau verlangt <sup>19)</sup>. Schon daraus ergibt sich, daß die Verfassungsgebung des Parlamentarischen Rates nur von einer beschränkten Souveränität des deutschen Staates <sup>20)</sup> getragen war <sup>21)</sup>. Darüber hinaus waren dem Grundgesetz auch durch besatzungsrechtliche Vorschriften materielle Grenzen gesetzt <sup>22)</sup>.

- 
- 18) Der Wortlaut des Dokuments I bei Dennewitz, Bodo, EK, Einl. S. 40/41. Auch in den beiden weiteren Frankfurter Dokumenten II und III gaben die westlichen Militärgouverneure bestimmte Richtlinien, vgl. BK, a.a.O. S. 41/45.
- 19) Pfeiffer, Anton, DÖV 1948, S. 89 f.; Brown-Mason, John, Föderalismus, S. 153; zur Vorgeschichte des Grundgesetzes vgl. statt vieler Dennewitz-Wernicke in Einl. zum BK, S. 1 - 131;
- 20) Hier bleibt zu berücksichtigen, daß die Verfassungsgebung nur einen Teil des deutschen Staatsgebietes und des Staatsvolkes i.S. der herkömmlichen Staatstheorie betraf.
- 21) Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Präambel des Entwurfs zum Grundgesetz in der Formulierung der Fachausschüsse (Stand vom 18. Oktober 1948 - Drucks. Nr. 203). Dort wird ausdrücklich von schweren Beschränkungen des Rechts auf freie Gestaltung des nationalen Lebens auf Grund der Besetzung Deutschlands gesprochen. Vgl. auch Klein, Friedrich, SJZ 1949, SP. 743, wo er ausführt, daß das *pouvoir constituant*, das nach dem Zusammenbruch des Deutschen Reiches wie die gesamte deutsche Staatsgewalt von den Besatzungsmächten übernommen wurde, auf Grund eines Verzichts der westlichen Besatzungsmächte wieder vom deutschen Volk für den Bereich der westlichen Bundesrepublik übernommen wurde. Schon daraus ergibt sich, daß diese verfassungsgebende Gewalt, die ja räumlich bereits eingeschränkt war, auch anderen Einschränkungen unterworfen sein konnte.
- 22) Ruhrstatut vom 28.12.1948, Direktive über die militärische Sicherheitsbehörde vom 17.1.1949, Besatzungsstatut vom 6./8.4.1949 - Finanzabkommen - (Argument as to Tripartite Controls).

Das Grundgesetz kann also nicht - wie die Weimarer Reichsverfassung nach dem ersten Weltkrieg - als eine in a b s o l u t e r Freiheit beschlossene Verfassung bezeichnet werden <sup>23)</sup>. Außerdem ist bei der Auslegung des Grundgesetzes noch zu berücksichtigen, daß auch während der Verhandlungen des Parlamentarischen Rates mehrmals von den Militärgouverneuren entscheidend eingegriffen wurde <sup>24) 25)</sup>.

Bei der Beurteilung des Grundgesetzes ist auch noch der erhebliche Zeitdruck, unter dem die Verhandlungen des Parlamentarischen Rates standen, zu bedenken <sup>26)</sup>. Schließlich war die geschichtliche Vergangenheit, vor allem die Epoche der Weimarer Reichsverfassung, von entscheidender Bedeutung für die Einstellung der Mitglieder des Parlamentarischen Rates zu den jeweils auftretenden Fragen <sup>27)</sup>. Alle diese aus der politischen Situation sich ergebenden Umstände müssen dazu führen, eine negative Kritik am Grundgesetz zu mäßigen und das Gesamtwerk positiv zu werten <sup>28)</sup>. Wenn dies für das Grundgesetz als Gesamtheit gilt, so muß das auch für die einzelnen Artikel und damit für den hier zu untersuchenden Art. 81 GG gelten.

---

23) Klein, Alois, Diss., S. 31 - 34; Klein, Friedrich, Neues deutsches Verfassungsrecht, mit einer umfassenden Darstellung der staatsrechtlichen Verhältnisse in Deutschland bis kurz vor dem Inkrafttreten des Grundgesetzes am 23.5.1949; Matz, Werner, DöV 1949, S. 181; Peters, Hans, Recht, Staat, Wirtschaft II, S. 98 ff.

24) Schmid, Karl, DöV 1949, S. 202;

25) v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Einl. I, 2 S. 16, tritt der Meinung entgegen, daß dem Parlamentarischen Rat aufgrund der Einmischungen der Militärgouverneure und der alliierten Verbindungsstäbe die nötige Freiheit gefehlt habe.

26) Jellinek, Walter, VVDStrL Heft 8 S.5; derselbe, DöV 1949, S. 381; v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Einl. I 2 S. 18;

27) Bauermeister, Erich, Diss. S. 15; Boedwig, Adheld, Diss. S. 11; Dreher, Eduard, NJW 1950, S. 130; Jahrreiß, Hermann, in Festschrift für Thoma, S. 81 f.; Jellinek, Walter, VVDStrL. Heft 8, S. 5; Klein, Alois, Diss. S. 68;

28) v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Einl. VI, 1 S. 16.

## Hauptteil

### A. Vorbemerkung

#### I. Art. 81 GG und das konstruktive Mißtrauensvotum

Art. 81 GG muß in engstem Zusammenhang mit Art. 67 GG gelesen und verstanden werden <sup>29)</sup>. Denn er soll die Schwächen des sogenannten und in Art. 67 GG enthaltenen konstruktiven Mißtrauensvotums <sup>30)</sup> im Rahmen des parlamentarischen Regierungssystems ausgleichen. Ob allerdings diese Absicht erfolgreich verwirklicht wurde oder ob es überhaupt möglich ist, eine Verfassung allgemein und die des parlamentarischen Regierungssystems im besonderen ohne jede Schwäche im Verfassungsleben eines Staates zu konstruieren, erscheint zweifelhaft. <sup>31)</sup> <sup>32)</sup>

---

29) v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 67, Anm. II, 5 S. 1294 f. mit dem Hinweis auf die verfassungssystematische und die verfassungspraktische Beziehung der Art. 67, 68 und 81 GG.

30) Dieser Begriff hat sich überwiegend durchgesetzt. Vgl. statt vieler Küchenhoff, Günther und Erich, Allgemeine Staatslehre, S. 108 f.; v. Brentano, Heinrich DöV 1949, S. 970, prägte abweichend davon den Ausdruck "positives Mißtrauensvotum"; v. Mangoldt, Hermann, Regierung und Parlament, in Wolff, Beiträge 1950, S. 55, bezeichnet beide Begriffe als eine *contradictio in adiecto*, ohne dabei aber einen Vorschlag für eine andere Bezeichnung zu geben. Dagegen weist Klein, Friedrich in v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 67, Anm. III, 1, S. 1296, darauf hin, daß alle bisher gefundenen Bezeichnungen unbestimmt seien und weder einen Sachverhalt, noch eine Bezugnahme erkennen lassen würden. Er regt in diesem Zusammenhang an, den Ausdruck "Mißtrauensvotum mit Abgangspflicht durch Kanzler austausch" zu verwenden.

31) Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 21, betont ausdrücklich, daß jede Staatsform ihre organische Schwäche habe.

32) Über die Problematik der im Art. 67 GG gefundenen Regelung vgl. v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art 67, Anm. II, 3, S. 1290 - 1294.

## II. Das parlamentarische Regierungssystem <sup>33)</sup>

### 1. Die geschichtliche Entwicklung des parlamentarischen Regierungssystems

Der Ursprung des parlamentarischen Regierungssystems liegt in England. Dort wurde es kraft Gewohnheitsrecht im Laufe des 19. Jahrhunderts eingeführt <sup>34)</sup>. Daß sich diese Entwicklung ohne einen formellen verfassungsgebenden Akt vollzog, entspricht der englischen Verfassungstradition; denn in England hat man bis zum heutigen Tag keine geschriebene Verfassung <sup>35)</sup>.

Von England, das auf Grund seiner langen demokratischen Tradition vielfach als Vorbild angesehen wurde und auch noch angesehen wird, griff das parlamentarische Regierungssystem auf den Kontinent über <sup>36)</sup>. Nach dem ersten Weltkrieg schien auch auf dem Kontinent das parlamentarische System weitgehend den Sieg davongetragen zu haben <sup>37)</sup> <sup>38)</sup>.

---

33) Loewenstein, Karl, The Balance between Legislative and Executive Power, S. 566 ff.; Schmitt Carl, Verfassungslehre S. 24 und S. 303 ff.

34) Bauermeister, Erich, Diss., S. 1.

35) Boedwig, Adheld, Diss., S. 29; Dennewitz, Bodo, Verfassungen I, S. 31.

36) Über die geschichtliche Entwicklung in England vgl. Schmitt, Carl, Verfassungslehre, § 25, S. 320 - 326.

37) In Deutschland wurde das parlamentarische Regierungssystem erstmalig durch das Gesetz vom 28.10.1918 (RGEL. S. 1273 f.) noch kurz vor Ende des ersten Weltkrieges eingeführt. Vgl. Huber, Ernst Rudolf, Quellen I, S. 397; Schmitt, Carl, Verfassungslehre, S. 337.

38) Die Grenzen des parlamentarischen Regierungssystems verliefen auf dem europäischen Kontinent entlang der russischen Grenzen; denn in Rußland entwickelte sich auf Grund der Oktoberrevolution von 1918 ein eigener neuer Typus eines Staatsaufbaus, das sogenannte Sowjetsystem (Sowjet=Räte).

Aber dies erwies sich als ein nur kurzes Zwischen-  
spiel <sup>39)</sup>. Denn es gelang in vielen Staaten  
nicht, Regierungen mit dem erforderlichen Ver-  
trauensvotum zu bilden <sup>40)</sup>. Die Parteien waren  
sich zwar in destruktiver Weise einig, sie wa-  
ren aber nicht fähig, sich in konstruktiver  
Weise, d.h. dadurch, daß sie Koalitionsregierun-  
gen bildeten, zu verbinden. Carl Schmitt <sup>41)</sup>  
bezeichnet dies als "bloße Obstruktion des Parla-  
ments" <sup>42)</sup>. Die Folge dieser Entwicklung war, daß  
sich auf dem europäischen Kontinent immer mehr  
autoritäre Staatsformen herausbildeten. Bis zum  
Ausbruch des zweiten Weltkrieges hatten in Europa  
nur noch Frankreich und die Königreiche Groß-  
britannien, Schweden, Norwegen, Dänemark, Belgien  
und die Niederlande parlamentarische Regierungs-  
systeme <sup>43)</sup>. Nach dem zweiten Weltkrieg aber trug  
das parlamentarische Regierungssystem erneut den  
Sieg davon. Diesseits der russischen Einfluß-  
sphäre haben in Europa heute nur noch Spanien  
und Jugoslawien autoritäre Staatsverfassungen,  
allerdings verschiedener Prägungen.

---

39) Loewenstein, Karl, AöR, Bd. 77, S. 398.

40) Bauermeister, Erich, Diss., S. 1.

41) Schmitt, Carl, Verfassungslehre, S. 345.

42) Herrfahrdt, Heinrich, Kabinettsbildung, S.  
50 ff., wollte eine solche destruktive Mehr-  
heit, d.h. ein Mißtrauensvotum aus entgegen-  
gesetzten Gründen, als unbeachtlich ansehen.  
Doch setzte sich diese Ansicht nicht durch,  
da der Verfassungstext dem entgegenstand.  
Vgl. auch Glum, Friedrich, das Parlamen-  
tarische Regierungssystem, S. 230 ff.

43) Schätzel, Walter, DV 1949, S. 21 f.

Auch in den von den Westmächten besetzten Teil Deutschlands kehrte man zur Demokratie westlicher Prägung <sup>44)</sup> zurück. Im Rahmen der Möglichkeiten einer demokratischen Staatsform fiel im Grundgesetz die Entscheidung zu Gunsten des parlamentarischen Regierungssystems <sup>45)</sup>. Es braucht hier nicht darauf eingegangen zu werden, ob das deutsche Volk auch ohne den Einfluß, den die westlichen Besatzungsmächte ausübten, das parlamentarische Regierungssystem eingeführt hätte <sup>46)</sup> oder nicht. Jedenfalls spricht eine Vermutung dafür. Denn die Einstellung der Mehrheit des deutschen Volkes zum nationalsozialistischen Regime und die politische Entwicklung der Nachkriegszeit lassen eine Tendenz zum parlamentarischen System erkennen <sup>47)</sup>.

## 2. Das parlamentarische Regierungssystem der Weimarer Reichsverfassung und seine Auswirkung auf das Grundgesetz

Als d a s geschichtliche Beispiel für das reine parlamentarische Regierungssystem kann die Weimarer Reichsverfassung angesehen werden <sup>48)</sup>.

- 
- 44) Daß heute der Begriff Demokratie keinen einheitlichen Inhalt mehr hat, sondern, daß man die jeweilige politische und weltanschauliche Grundlage, von der im Einzelfall auszugehen ist, zu berücksichtigen hat, betont Peters, Hans, Recht, Staat, Wirtschaft II, S. 84. Daraus ergibt sich auch die Berechtigung, von Demokratie westlicher Prägung zu sprechen; vgl. dazu Küchenhoff, Günther und Erich, Allg. Staatslehre, S. 149; Leibholz, Gerhard, Strukturwandel, S. 8; Maunz-Dürig, Kommentar, Art. 20, Anm. III, 3, f S. 21.
- 45) v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Vorb. III, S. 1193 - 1196 zu Abschnitt IV GG.
- 46) Bauermeister, Erich, Diss., S. 2; Grewe, Wilhelm, DRZ 1949, S. 313; Weber, Werner, Spannungen und Kräfte, S. 10 f.
- 47) Brown-Mason, John, Föderalismus, S. 152.
- 48) Anschütz, Gerhard, Kommentar WRV, S. 318 ff.; Eilfinger, Karl, HbdStR I, S. 557 ff.; Dreher, Eduard, NJW 1950, S. 130 ff.

Art. 54 WRV statuierte die unbedingte Abhängigkeit der Minister und des Kanzlers von dem Vertrauen des Reichstages. Aus diesem Abhängigkeitsverhältnis der Regierung vom Parlament ergab sich, daß an Regierende und Regierte höchste Anforderungen gestellt wurden <sup>49)</sup>. Denn das staatliche Leben, d.h. das Funktionieren des Staatsapparates, blieb nur dann aufrechterhalten, wenn sich die Parteien bzw. ihre Abgeordneten ihrer hohen Verantwortung bewußt waren. Es durfte nicht geschehen, daß unpopuläre, aber notwendige Gesetzesvorlagen die Mehrheit des Parlaments in die Opposition trieben.

Aber gerade dieses Verantwortungsbewußtsein fehlte den Parteien und ihren Abgeordneten während der Weimarer Epoche <sup>50)</sup>. Denn alle zwanzig Kabinette dieser Zeit standen unter dem Druck eines drohenden Mißtrauensvotums. Es war also nicht einmal unbedingt erforderlich, ein formelles Mißtrauensvotum auszusprechen, um die Regierung lahmzulegen, zum Rücktritt zu zwingen und schließlich "in den Schutzbereich des Reichspräsidenten zu treiben" <sup>51)</sup>.

Es fehlte damals nicht an warnenden Stimmen und Änderungsvorschlägen <sup>52)</sup>. Aber diese Bestrebungen setzten sich nicht durch, da vor allem Anschütz <sup>53)</sup> seinen ganzen Einfluß geltend machte und immer

---

49) Kaufmann, Erich, Grundtatsachen, S. 10.

50) Wöhler, Diss., S. 92 f. mit einer kurzen Darstellung der "außerordentlich weiten Auslegung des Art. 48 Abs. 2 WRV mit deren Folgen".

51) Bauermeister, Erich, Diss., S. 4; Schneider, Hans, VVDStRL Heft 8, S. 22.

52) Herrfahrdt, Heinrich, Kabinettsbildung, S. 30 und 52 ff.; Kaufmann, Erich, Problematik, S. 14; Schmitt, Carl, Verfassungslehre, S. 345; Thoma, Richard, HbdStR I, S. 311.

53) Anschütz, Gerhard, Kommentar WRV, S. 278 f.

wieder auf den Wortlaut der Weimarer Reichsverfassung hinwies <sup>54)</sup>.

Das parlamentarische Regierungssystem der Weimarer Zeit scheiterte also an der ihm eigenen Schwäche. Ohne diese Schwäche aber ist dieses System nicht denkbar. Will man nämlich, etwa durch entsprechende Änderung des Verfassungstextes, diese Schwächen <sup>55)</sup> ausräumen, so greift man damit zugleich die Grundstruktur des parlamentarischen Regierungssystems an <sup>56)</sup>. Trotz dieser Erkenntnis wertete man bei Schaffung des Grundgesetzes die schlechten Erfahrungen aus der Weimarer Zeit <sup>57)</sup> stärker als die Inkonsequenz einer Durchbrechung des parlamentarischen Regierungssystems <sup>58)</sup>.

- 
- 54) Andere Stimmen i.S. Anschütz: Glum, Friedrich, AöR, Bd. 54, S. 542 ff; Rothenbücher, Karl, ZöR VII, S. 329 ff.; Wolgast, Ernst, Parlamentarismus, passim; gegen diese Stellungnahmen wandte sich Herrfahrdt, Heinrich, Zf. Politik, Bd. 26, S. 733 ff.
- 55) Der Ursprung der Schwäche des reinen parlamentarischen Regierungssystems ist in der Unzulänglichkeit des Menschen zu suchen. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß aus der geschichtlichen Vergangenheit nur selten Lehren gezogen werden.
- 56) Über weitere Pläne zur Behebung der dargelegten Mängel, vor allem mit Hilfe einer Regierung auf Zeit oder einer qualifizierten Mehrheit bei einem Mißtrauensvotum, vgl. Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 21 ff. mit der angegebenen Literatur und Erläuterung an Hand deutscher Nachkriegslandesverfassungen.
- 57) Loewenstein, Karl, Verfassungslehre, S. 93; Klein, Alois, Diss., S. 68 f.; Schlochauer, Hans Jürgen, Öffentliches Recht, S. 34; Dreher, Eduard, NJW 1950, S. 130, spricht sogar von den "Gespenstern" der Weimarer Reichsverfassung.
- 58) Zwar sehen viele das Versagen des parlamentarischen Regierungssystems auch darin, daß es mit dem Verhältniswahlrecht gekoppelt war und dadurch zum Vielparteiensystem führte. Aber vor allem die kleinen Parteien lehnten Reformbestrebungen in dieser Richtung ab, da sie damit ihr eigenes Todesurteil gesprochen hätten. Vgl. Bauermeister, Erich, Diss., S. 3.

Der Parlamentarische Rat gab sich die größte Mühe, "einen guten Mittelweg zwischen Kabinettskrise, Gesetzgebungssohnmacht und Diktatur zu finden" <sup>59)</sup>. Allerdings fand auch diese Lösung manch harte Ablehnung <sup>60)</sup>. Man mag zu der neuartigen <sup>61)</sup> Regelung des parlamentarischen Regierungssystems, wie sie im Grundgesetz aufgenommen wurde, stehen wie man will, jedenfalls muß man davon ausgehen, daß sie geltendes Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland ist. Es geht jetzt vor allem darum, Art. 81 GG, der dazu bestimmt ist, "einer im Verhältnis zur Weimarer Reichsverfassung 'verbesserten' Ausgestaltung und Anwendung des parlamentarischen Systems einer bundesstaatlichen Ordnung zu dienen" <sup>62)</sup>, richtig auszulegen <sup>63)</sup>. Es soll dadurch dazu beigetragen werden, daß bei Anwendung dieser Bestimmungen in der Praxis nicht Willkür, sondern geltendes Verfassungsrecht angewendet wird.

---

59) Jellinek, Walter, VVDStrL Heft 8, S. 4.

60) Grewe, Wilhelm, DRZ 1949, S. 317, bemängelt, daß diese Regelung zu sehr auf die Vergangenheit abgestellt sei; Loewenstein, Karl, Verfassungslehre, S. 93.

61) Vgl. zu den Abweichungen von Art. 54 WRV in personeller, sachlicher, verfahrensmäßiger und zeitlicher Hinsicht: v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 67 Anm. II, 2, S. 1290 und Anm. III, 2, 3, 5, S. 1296 ff.

62) v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 67, Anm. II, 5, S. 1295 und Art. 68 Anm. II, 5, S. 1306.

63) Es bleibt hier aber noch offen, ob diese Regelung eine Lösung, Teillösung oder sogar keine Lösung der auftretenden Probleme darstellt.

### III. Art. 81 GG als eine Neuschöpfung des deutschen Staatsrechts

Art. 81 GG stellt im deutschen Staatsrecht ein Novum dar <sup>64)</sup>, um die Schwächen des parlamentarischen Regierungssystems auszugleichen <sup>65)</sup>. Schon durch Art. 67 GG, durch das konstruktive Mißtrauensvotum, wollte man das Parlament zu Mäßigung und politischer Klugheit zwingen <sup>66)</sup>. Denn dadurch kann der Sturz eines Kabinetts bzw. eines Kanzlers nur dann erreicht werden, wenn die Garantie gegeben ist, daß ein neues Kabinett bzw. ein neuer Kanzler mit der erforderlichen Mehrheit in die entstandene Lücke tritt <sup>67)</sup>. Man erstrebte also, niemals eine "regierungslose Epoche" oder auch nur eine Zeit mit einer nur geschäftsführenden Regierung <sup>68)</sup> zuzulassen. Eine Minderheitsregierung wurde dann als das kleinere Übel angesehen. Eine Regierung kann nur dann mit Erfolg regieren, wenn ihr dazu auch die erforderlichen Mittel in die Hand gegeben werden. Diese Mittel aber erschöpfen sich

---

64) Boedwig, Adheld, Diss., S. 12; Jellinek, Walter, VVDStrL Heft 8, S. 4; Katz, Rudolf, DöV 1949, S. 276; derselbe in: Parlamentarische Rat, Drucks. Nr. 850, 854, S. 35; Kehlenbeck, Paul, Staatspräsident, S. 90; Schäfer, Hans, Der Bundesrat, S. 96;

65) Vgl. Hauptteil A, I, S. 7, der Untersuchung.

66) Bauermeister, Erich, Diss., S. 4.

67) Andere Nachkriegsverfassungen - z.B. die französische Verfassung von 1946 (Art. 49 und 50) und die Mehrzahl der neuen deutschen Landesverfassungen der Nachkriegszeit - begnügen sich mit geringen sogenannten formellen Erschwerungen des Mißtrauensvotums oder mit Regierungen auf Zeit. Näheres dazu vgl. Bauermeister, Erich, Diss., S. 6 - 8. Auch in allen Entwürfen für eine Bundes- oder Gesamtdeutsche Verfassung wurden diese Erkenntnisse verwertet, vgl. Dennewitz, Bodo, Wernicke, BK, Einl. S. 66 ff.; Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 24 ff.

68) Ausnahmen: Art. 69 Abs. 3 GG mit der Übergangsregelung bis zur Ernennung eines Nachfolgers; andere, allerdings nur sehr kurze Ausnahmen: a) vor Amtsantritt eines nach Art. 67 GG gewählten Bundeskanzlers, b) nach Ausscheiden des Bundeskanzlers aus dem Amte durch Rücktritt, Tod oder Krankheit. Vgl. v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 67, Anm. II, S. 359, Meder, Wilhelm, BK, Art. 67, Erl. II, 5.

nicht nur in der Besetzung der verschiedenen Ministerien, sondern vor allem muß auch bzw. gerade die Minderheitsregierung auf die Unterstützung der Legislative rechnen können <sup>69)</sup>. Eine Minderheitsregierung könnte sonst nur zu leicht dadurch lahmgelegt werden, daß das Parlament seine "Obstruktion" bei der Gesetzgebungsarbeit fortsetzt. Auf diese Weise wären dann die Auswirkungen einer negativen Parlamentsmehrheit von der Regierungsbildung auf das Regieren verlagert. In beiden Fällen aber wäre das Funktionieren des Staatsapparates weitgehend lahmgelegt.

Die Verfassungsgeber des Grundgesetzes versuchten daher, diese Schwächen, die sich aus dem parlamentarischen Regierungssystem ergaben - auch wenn dieses mit Hilfe des konstruktiven Mißtrauensvotums bereits abgeschwächt worden war <sup>70)</sup> -, durch Art. 81 GG auszugleichen. Art. 81 GG sollte einer Minderheitsregierung gegen einen obstruierenden Bundestag legislative Mittel in die Hand geben <sup>71)</sup>. Dabei sei aber ausdrücklich hervorgehoben, daß der Gesetzgebungsnotstand nicht etwa eine Unterart des sogenannten Ausnahmefalles oder des Notverordnungsfalles <sup>72)</sup> darstellt <sup>73)</sup>.

- 
- 69) Dies gilt vor allem im modernen Verfassungsleben, wo man oft von Gesetzgebungsstaaten spricht. Dadurch soll zum Ausdruck kommen, daß weitestgehe Gebiete des täglichen Lebens gesetzgeberisch geregelt werden. Ein Regieren ohne Hilfe der Legislative erscheint dann ausgeschlossen.
- 70) v. Mangoldt, Hermann, Regierung und Parlament, S. 49, spricht ausdrücklich von einem abgeschwächten parlamentarischen System.
- 71) v.d. Heydte, Friedrich August, in: Festschrift für Laforet, S. 76 f.; Nawiasky, Hans, Grundgedanken, S. 60; Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 31.
- 72) Zur Unterscheidung dieser Begriffe vgl. Maunz-Dürig, Kommentar, Art. 81, Anm. II, 1, S. 4, mit der angegebenen Literatur.
- 73) Vor allem stellt Art. 81 GG keine mit Art. 48, Abs. 2, WRV, vergleichbare Handhabe dar. Vgl. Bauermeister, Erich, Diss., S. 100; Klein, Alois, Diss., S. 102; Schack, Friedrich, in: Festschrift für Haff, S. 341, Anm. 2; Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 41 f.

Der Gesetzgebungsnotstand steht vielmehr außerhalb dieser Fälle. Er ist eine Neuschöpfung, die sich aus dem konstruktiven Mißtrauensvotum ergab. Der Verfasser schließt sich bei der vorstehenden Terminologie wie Schneider <sup>74)</sup> an die Unterscheidung von Carl Schmitt und Erwin Jacobi an, die diese 1924 auf der Jenaer Tagung der Staatsrechtslehre herausgearbeitet haben <sup>75)</sup>. Danach versteht man unter Ausnahmefall den Fall eines Diktaturzustandes im staatlichen Leben. Der sogenannte Notverordnungsfall dagegen umfaßt die einstweilige Rechtsetzungsbefugnis für ein an der Beschlußfassung verhindertes Parlament <sup>76)</sup>.

Der Gesetzgebungsnotstand aber ist mit diesen beiden Fällen nicht zu vergleichen, obwohl man in der Literatur wie auch in den Beratungen des Parlamentarischen Rates diese Begriffe immer wieder wechselte, zusammenwarf <sup>77)</sup> oder als Sonderfälle des Staatsnotstandes <sup>78)</sup> betrachtete <sup>79)</sup>. Der Fall

---

74) Schneider, Hans, a.a.O. S. 34.

75) Jacobi, Erwin, VVDStrL Heft 1, S. 105 ff.;  
Schmitt, Carl, VVDStrL Heft 1, S. 63 ff.

76) Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 105 ff.,  
gibt als Beispiel für Ausnahmeverordnungen Art. 48, Abs. 2 - 4, WRV an, während er als Beispiel für Notverordnungen Art. 55 der Preuß. Verf. von 1920 mit den gesetzvertretenden Verordnungen, die vom Träger der Exekutive in Einzelfällen erlassen wurden, wenn das Parlament nicht versammelt war, anführt.

77) Vgl. die ausführliche Darstellung der Entstehungsgeschichte des Art. 81 GG von Fußlein, Rudolf Werner, JöR, Bd. 1 nF., S. 592 ff. und die unter Hauptteil B der Untersuchung behandelte Entstehungsgeschichte des Art. 81 GG; darüber hinaus Fußlein, Rudolf Werner, AöR, Bd. 75, S. 353 ff. Daraus geht hervor, daß bei den Beratungen zwar zeitweise die Besonderheit des Gesetzgebungsnotstandes erkannt - man schuf gerade im allgemeinen Redaktionsausschuß in den Vorschlägen vom 26.11.1948 (Drucks. Nr. 318) diese Terminologie -, aber nicht immer scharf genug gegenüber Art. 48, Abs. 2, WRV abgegrenzt wurde. Dadurch kam es leicht zu Unklarheiten. Als Beispiel dafür vgl. in der Literatur Schäfer, Hans, Der Bundesrat, S. 96.

78) Unter Staatsnotstand versteht man ein in der Verfassung nicht vorgesehenes Ausnahmerecht.  
Jellinek, Georg, Allgem. Staatslehre, S. 359.

79) Vgl. Hamann, Andreas, Kommentar, Art. 81, Anm. A/B a.E., S. 302; vgl. Anm. 7, S. 2, der Untersuchung.

des Gesetzgebungsnotstandes gehört zum Wesen des Mehrparteiensystems. Er ist keine Ausnahme, die das System des Grundgesetzes sprengt, sondern ein bewußt in Kauf genommener - wenn auch nicht erwünschter - Tatbestand <sup>80)</sup>. Es handelt sich dabei um einen Sonderfall des formellen Gesetzgebungsverfahrens, der dementsprechend auch auf einer ganz anderen Ebene als das Notverordnungsrecht und der Staatsnotstand liegt <sup>81)</sup>.

B. Die Entstehungsgeschichte des Art. 81 GG <sup>82)</sup>

Wie schon gesagt wurde, war bei den Vorarbeiten zum Bonner Grundgesetz die systematische Eingruppierung des Gesetzgebungsnotstandes nicht klar. Daraus ergibt sich auch, daß der Gesetzgebungsnotstand zwar in seinem materiellen Gehalt richtig erkannt wurde, aber immer im Zusammenhang mit anderen staatsrechtlichen Sonderlagen <sup>83)</sup>, wie Ausnahmefall, Notverordnungsfall oder Staatsnotstand dis-

---

80) Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 35.

81) Klein, Friedrich, Verordnungsermächtigungen, S. 19.

82) Dem Folgenden liegt nachstehende Literatur zu Grunde: Bauermeister, Erich, Diss., S. 15 ff.; Fußlein, Rudolf Werner, JöR, Bd. 1 nF, S. 592 ff.; derselbe, AöR, Bd. 75, S. 355 ff.; Herrfahrdt, Heinrich, BK, Art. 81, S. 1 - 3; Klein, Alois, Diss., S. 35 ff.; v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 81, Anm. 1, S. 434 f.; Wöhler, Kurt, Diss., S. 93 - 97 sowie die Materialien zum Bonner Grundgesetz.

83) Diesen Begriff möchte der Verfasser als Oberbegriff für Ausnahmefall, Notverordnungsfall, Staatsnotstand und Gesetzgebungsnotstand verstanden wissen.

kutiert wurde 84).

Dem Parlamentarischen Rat lagen bei seinen Beratungen mehrere Verfassungsentwürfe vor 85).

Der Herrenchiemseer Entwurf 86) lehnte eine diktatorische Rechtsetzungsbefugnis des Bundespräsidenten grundsätzlich ab 87) 88). Dagegen schlug Art. 111 dieses Entwurfs ein Notverordnungsrecht der

---

84) Dies ergibt sich auch daraus, daß lange streitig war, in welchem Abschnitt des Grundgesetzes die fragliche Bestimmung eingeordnet werden sollte. Man schwankte zwischen den Abschnitten "Bundesregierung" und "Gesetzgebung". Erst in der 34. Sitzung des Hauptausschusses vom 11.1.1949 (Steno-Bericht S. 417 - 425) entschied man sich für die Einordnung in den Abschnitt "Gesetzgebung"; v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Vorbem. II, 2, zum IV. Abschnitt, S. 1193, weist zu Recht darauf hin, daß Art. 81 GG wegen der verfassungssystematischen Beziehung, in der er zu den Art. 67 und 68 steht, richtiger in den IV. Abschnitt ("Bundesregierung") gehört; vgl. auch Anm. 77 der Untersuchung.

- 85) a) Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, der von einem von den Ministerpräsidenten der Länder der westlichen Besatzungszonen eingesetzten Fachausschuß ausgearbeitet und am 25.8.1948 abgeschlossen wurde.  
b) Zwei Entwürfe des damaligen Innenministers von Nordrhein-Westfalen Dr. Menzel (SPD).  
c) Ellwanger Entwürfe der CDU-CSU-Arbeitsgemeinschaft vom 13.4.1948.  
d) Die Denkschrift "Der Zonenbeirat zur Verfassungspolitik".  
e) Ein SED-Entwurf für die Verfassung der sogenannten Deutschen Demokratischen Republik; vgl. Dennewitz, Bodo, Wernicke, BK, Einl., S. 56 f.; Matz, Werner, JöR, Bd. 1 nF, S. 3 f.
- 86) Er kann als offiziös angesehen werden, da er im Auftrage der Ministerpräsidenten verfaßt wurde.
- 87) Fußlein, Rudolf Werner, JöR, Bd. 1 nF, S. 392; derselbe, AöR, Bd. 75, S. 353; Wöhler, Kurt, Diss., S. 92; darstellender Teil des Herrenchiemseer Berichts, S. 48.
- 88) Über die Entwicklung der Auslegung des Art. 48 WRV, vgl. statt vieler Bracher, Karl Dietrich, Auflösung, S. 28 - 63, insbesondere S. 51 ff.

Bundesregierung vor, um einer "drohenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung" begegnen zu können. Eine solche Bestimmung war naheliegend; denn alle vorliegenden neuen deutschen Landesverfassungen der amerikanischen und der französischen Zone - die der britischen Zone wurde noch beraten - hatten ähnliche Regelungen getroffen <sup>89)</sup>.

Der Organisationsausschuß <sup>90)</sup> berücksichtigte aber zunächst nur den Notverordnungsfall, d.h. den Fall, bei dem das Parlament durch höhere Gewalt am Zusammentritt gehindert ist und daher nicht in der Lage ist, seine legislativen Aufgaben zu erfüllen <sup>91)</sup>. Auf diese Weise wollte man das Parlament zwingen, sich seiner legislativen Aufgabe nicht zu entziehen <sup>92)</sup>.

Der allgemeine Redaktionsausschuß <sup>93)</sup> aber betonte in seinem Vorschlag zur ersten Lesung des Hauptaus-

---

89) Vgl. Klein, Alois, Diss., S. 35 ff. mit der Darstellung der in den einzelnen Landesverfassungen getroffenen Regelungen.

90) Bei dem Organisationsausschuß handelt es sich um den Fachausschuß des Parlamentarischen Rates, der die Organisation des Bundes ausarbeiten sollte. Er hatte zunächst zehn, später aber zwölf Mitglieder; vgl. Dennewitz, Bodo, Wernicke, EK, Einl., S. 87 und S. 93.

91) Vgl. Fußlein, Rudolf Werner, Gestrichener Artikel über den technischen Notstand, JöR, Bd. 1 nF, S. 605 ff.; 14. Sitzung des Organisationsausschusses vom 14.10.1948 (Stenoprotokoll S. 43 - 45) mit den Ausführungen von Dr. Menzel, SPD.

92) Fußlein, Rudolf Werner, AöR, Bd. 75, S. 353.

93) Der allgemeine Redaktionsausschuß, ein außerordentlicher Ausschuß des Parlamentarischen Rates von drei Mitgliedern (je eins von CDU, FDP und SPD), sollte zunächst nur redaktionelle Aufgaben wahrnehmen. Aber auf Grund der starken Persönlichkeiten in diesem Ausschuß kamen gerade von hier viele materielle Änderungsvorschläge; vgl. Dennewitz, Bodo, Wernicke, EK, Einl. S. 87 f., Mitglieder des allg. Redaktionsausschusses waren die Abgeordneten Dehler (FDP), Zinn (SPD) und v. Brentano (CDU) an Stelle des letzteren bzw. neben diesem bei den Beratungen über den Abschnitt "Gerichtbarkeit" der Abgeordnete v. Mangoldt (CDU). In den Beratungen über die 4. Lesung trat an Stelle des Abgeordneten v. Brentano der Abgeordnete v. Mangoldt.

schusses 94), daß gerade der Fall des Gesetzgebungsnotstandes nicht berücksichtigt sei und daß dies eine empfindliche Lücke darstelle 95). Zur Ausfüllung dieser Lücke schuf der allgemeine Redaktionsausschuß Art. 111 a 96). In seiner Begründung betonte er, daß gerade der Fall des Gesetzgebungsnotstandes eine Gefahr für den Bestand der Demokratie darstelle. Es genüge nicht, wenn dagegen nur das eine Mittel der Parlamentsauflösung gem. Art. 90 a des Entwurfs gegeben sei. Denn wenn dieses Auflösungsrecht auch fakultativ sei, so sei es, politisch gesehen, doch der einzige Ausweg. Aus diesen Gründen müsse ein weiterer Ausweg aus der Krisenlage eines Bundestages mit negativen Mehrheiten, die die Gesetzgebung lähmen, geschaffen werden 97). Denn sonst ziehe jede ernstliche Meinungsver-

---

94) Der Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates bestand aus 21 Mitgliedern, davon je acht von der CDU und SPD, zwei von der FDP und je ein Mitglied der DP, KPD und des Centrums; Vgl. Dennewitz, Bodo, Wernicke, BK, Einl. S. 87 und 89.

95) Vorschläge vom 26.11.1948 (Drucks. Nr. 318) und vom 16.12.1948 (Drucks. Nr. 374) abgedruckt in der amtlichen Drucksache des Parlamentarischen Rates "Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland" (Entwürfe), S. 30 und S. 100. In Art. 111 a, seinem Gegenvorschlag, brachte der Organisationsausschuß erstmalig den terminus technicus "Gesetzgebungsnotstand"; vgl. Mitteilung des Abgeordneten Dr. Lehr (CDU), des Vorsitzenden des Organisationsausschusses, in der 13. Sitzung des Hauptausschusses vom 1.12. 1948 (Kurzprotokoll), ferner Abgeordneter Dr. Katz (SPD) in der 16. Sitzung vom 3.12.1948 (Kurzprotokoll).

96) Vgl. Parl.Rat - GG für die BRD (Entwürfe) S. 29, Drucks. Nr. 318 vom 26.11.1948.

97) Bauermeister, Erich, Diss., S. 21; Fußlein, Rudolf Werner, JöR, Bd. 1 nF, S. 393.

schiedenheit im Parlament gar zu leicht dessen Auflösung nach sich. Durch Neuwahlen sei aber eine Lösung des Konflikts nicht garantiert <sup>98)</sup>.

Der allgemeine Redaktionsausschuß ging über den Art. 111 des Herrenchiemseer Entwurfs noch hinaus, indem er dem Bundesrat vorübergehend die Stellung eines alleinigen Gesetzgebungsorgans gab <sup>99)</sup>. In der Diskussion trat hier der Gedanke der sogenannten "Legalitätsreserve des Bundesrates" auf, der später in der Literatur vielfach übernommen wurde <sup>100)</sup>.

Um wirklich den Ersatzcharakter dieses Gesetzgebungsweges hervorzuheben, waren folgende strenge zeitliche und sachliche Einschränkungen vorgesehen <sup>101)</sup>:

1. Vorschaltung des Bundespräsidenten, der den Gesetzgebungsnotstand förmlich zu verkünden hat und dafür vor dem Bundesverfassungsgerichtshof verantwortlich ist.
2. Automatisches Außerkrafttreten der Notgesetze spätestens nach sechs Monaten.

---

98) Herrfahrdt, Heinrich, BK, Art. 81, S. 3.

99) Vgl. die Ausführungen von Dr. Dehler (FDP) und Dr. v. Prentano (CDU) in der 24. Sitzung des Organisationsausschusses vom 1.12.1948 (Stenoprotokoll S. 2 bzw. 8), in denen sie die Auffassung des allgemeinen Redaktionsausschusses darlegten.

100) Herrfahrdt, Heinrich, BK, Art. 81, Erl. 1; Katz, Rudolf, DöV 1949, S. 277; Kehlenbeck, Paul, Staatspräsident, S. 90; Klein, Alois, Diss., S. 85; v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 81, Anm. 2, S. 336; Maunz, Theodor, Deutsches Staatsrecht, S. 309; Ritzel-Koch, Geschäftsordnung, § 102, Anm. 1, S. 176; Schmid, Karl, DöV 1949, S. 273; Strauß, Walter, DöV 1949, S. 277; außerdem: Herrenchiemseer Bericht, S. 41 und 44.

101) Vgl. dazu: Art. 111 a (Drucks. Nr. 318 vom 26.11.1948), später in etwas veränderter Form als Art. x (Drucks. Nr. 374 vom 16.12.1948); Maunz, Theodor, Deutsches Staatsrecht, S. 309.

3. Die Möglichkeit, die Krise j e d e r z e i t durch Neuwahl eines Bundeskanzlers, Nachgeben der Opposition oder Neuwahl des Bundestages zu beheben.
4. Zusammenwirken von Bundesregierung, Bundesrat und Bundespräsident im Verfahren des Gesetzgebungsnotstandes und Beschränkung des Bundeskanzlers darauf, daß er während seiner Amtsperiode nur einmal mit Notgesetzen regieren darf <sup>102)</sup>.

Mit diesen Gegenvorschlägen des allgemeinen Redaktionsausschusses beschäftigte sich der Organisationsausschuß in seinen 24. bis 27. Sitzungen <sup>103)</sup>.

Ein Vorschlag von Dr. Menzel (SPD), den Gesetzgebungsnotstand nicht institutionell, sondern jeweils auf eine einzelne Gesetzesvorlage abgestellt, zu regeln, führte nach einer von Dr. Katz (SPD) vorgenommenen Änderung des Wortlauts zu folgender Formulierung <sup>104)</sup>:

1. Findet im Falle des Art. 90 a <sup>105)</sup> eine Auflösung des Bundestages nicht statt und erhält die Bundesregierung für eine Gesetzesvorlage keine Mehrheit, so ist sie berechtigt, diese Gesetzesvorlage zu wiederholen.
2. Erhält die Bundesregierung auch bei der erneuten Vorlage nicht die erforderliche Mehrheit im Bundestag, so gilt das von der Bundesregierung vorgelegte Gesetz als angenommen, sobald der Bundesrat diesem Gesetz zugestimmt hat.

---

102) Dadurch sollten autoritäre Bestrebungen eines Organs verhindert werden. Fußlein, Rudolf Werner, JöR, Bd. 1 nF, S. 594; vgl. auch die Begründung zu Art. 111 und 111 e im Parlamentarischen Rat - Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Entwürfe), S. 30.

103) Sitzungen vom 1., 2. und 6. Dezember 1948, Drucks. Nr. 347, 348, 388 und 389.

104) Zunächst wurde diese Bestimmung als Art. 111 a, später als Art. 90 b eingruppiert. Vgl. Antrag Dr. Menzel (SPD) vom 1.12.1948, Drucks. Nr. 329.

105) Art. 90 a des Entwurfs entspricht Art. 68 der Endfassung des Grundgesetzes.

Aber auch in der 25. Sitzung des Organisationsausschusses kam man zu keiner Einigung. Man war sich aber einig, daß die Lücke des Gesetzgebungsnotstandes beseitigt werden müsse<sup>106)</sup>. Schließlich ließ man in der 26. Sitzung<sup>107)</sup> Prof. Dr. Thoma als Sachverständigen an den Beratungen teilnehmen<sup>108)</sup>.

Zunächst begründete Dr. Katz (SPD) in dieser Sitzung seine am Vortrage eingebrachte Formulierung des Art. 90 b. Er betonte, daß dadurch autoritäre Bestrebungen der Bundesregierung vermieden würden, da in diesem Falle die Gesetzesvorlage dem Bundestag sogar zweimal vorgelegt werde. Dr. Katz bezeichnete Art. 90 b als das notwendige Korrelat zum konstruktiven Mißtrauensvotum<sup>109)</sup>. In der daran anschließenden Diskussion zeigte Abgeordneter Zinn (SPD) noch einige Mängel auf. Er wies darauf hin, daß einerseits nach dem Wortlaut der vorgeschlagenen Fassung der Bundestag im normalen Gesetzgebungsweg die nach Art. 90 b des Entwurfs zustande gekommenen Gesetze wieder aufheben könne und andererseits, daß es unklar sei, wann eine vom Bundestag vorgenommene Änderung der Gesetzesvorlage als Ablehnung zu werten sei und wer gegebenenfalls diese Wertung treffe. Darüber hinaus habe ein Minderheitenkanzler nach dieser Regelung eine zu starke Position, da der Bundesrat n u r die von der Bundesregierung vorgeschlagene Fassung der Gesetzesvorlage annehmen könne.

Prof. Dr. Thoma erläuterte danach den Unterschied von "Dringlichkeitsverordnung" und "Staatsnotstand". Er verstand dabei unter Dringlichkeitsverordnung den Fall, daß der Bundestag in den Ferien sei, aber es zu erwarten sei, daß er die in Frage kommende Vorlage,

---

106) Abgeordneter Zinn (SPD), Stenoprotokoll S. 8;  
Abgeordneter Dr. Lehr (CDU), Stenoprotokoll S. 28.

107) Sitzung vom 3.12.1948, Stenoprotokoll S. 1 - 30.

108) FÜßlein, Rudolf Werner, JöR, Bd. 1 nF, S. 595 f.

109) FÜßlein, Rudolf Werner, AöR, Bd. 75, S. 354.

die Eile erfordere, annehmen werde. In dieser Situation könne der Bundeskanzler eine Maßnahme, die dem Bundestag vorgelegt werden müsse, vorerst verkünden. Später müsse der Bundestag dann endgültig darüber entscheiden. Als Staatsnotstand bezeichnete Prof. Dr. Thoma den Fall einer erheblichen Gefahr für den Bestand des Bundes oder seiner demokratischen Grundordnung. Hier erübrige sich eine besondere Verkündung. Allerdings müßten Bundesregierung, Bundesrat und Bundespräsident zusammenwirken, um diktatorische Bestrebungen auszuschalten. Für den Fall des Gesetzgebungsnotstandes bejahte Prof. Dr. Thoma nur bei ernster Gefahr ein Gesetzgebungsrecht des Bundesrates für eine Frist von 3 - 6 Monaten. Nachdem auch diese Sitzung des Organisationsausschusses ohne abschließende Einigung verlaufen war, legte Abgeordneter Dr. Katz (SPD) in der 27. Sitzung des Organisationsausschusses eine erneute abgeänderte Formulierung vor <sup>110)</sup>. Nach einigen Änderungen, die auf Hinweise der Abgeordneten Dr. Lehr (CDU) und Dr. Dehler (FDP) zurückgehen, hatte Art. 90 b folgende Fassung <sup>111)</sup>:

1. Findet im Fall des Art. 90 a eine Auflösung des Bundestages nicht statt und lehnt der Bundestag eine von der Bundesregierung als dringlich bezeichnete Gesetzesvorlage ab, so kann die Bundesregierung beim Bundesrat den Antrag stellen, für diese Gesetzesvorlage das Bestehen eines Gesetzgebungsnotstandes festzustellen.
2. Stimmt der Bundesrat zu, so entscheidet der Bundespräsident, ob für die Gesetzesvorlage der Gesetzgebungsnotstand zu verkünden ist.
3. Legt die Bundesregierung diese Gesetzesvorlage mit dem Vermerk des Gesetzgebungsnotstandes dem Bundestag erneut vor und lehnt der Bundestag sie wiederum ab, so gilt die Gesetzesvorlage als angenommen, sobald der Bundesrat dem Gesetz zugestimmt hat. Das Gesetz tritt spätestens

---

110) Kurzprotokoll der 27. Sitzung des Organisationsausschusses vom 6.12.1948, S. 2.

111) Der Wortlaut dieser Fassung ist abgedruckt bei Fußlein, Rudolf Werner, JöR, Bd. 1 nF, S. 597.

12 Monate nach seiner Verkündung außer Kraft.

4. Der Bundespräsident kann derselben Bundesregierung den Gesetzgebungsnotstand für einzelne Gesetzesvorlagen nicht für einen längeren Zeitraum als 12 Monate zuerkennen.

Diese Fassung des Organisationsausschusses nahm der Hauptausschuß in seiner 20. Sitzung <sup>112)</sup> in erster Lesung an. Jedoch wurde vorbehalten <sup>113)</sup>, in zweiter Lesung einen Absatz 5 zu ergänzen, der eine Grundgesetzänderung im Wege des Gesetzgebungsnotstandes verbot.

Der allgemeine Redaktionsausschuß legte danach mit Art. x <sup>114)</sup> einen neuen Vorschlag zur Lösung der aufgetretenen Probleme vor. Es handelte sich dabei um eine Abänderung des Art. 111 a, der bereits am 26.11. 1948 vom allgemeinen Redaktionsausschuß entworfen worden war <sup>115)</sup>.

Daneben nahm der allgemeine Redaktionsausschuß zu der vom Hauptausschuß angenommenen Fassung des Art. 90 b eingehend Stellung. Vor allem wandte er sich dagegen, daß nur die Möglichkeit einer völligen Ablehnung vorgesehen war. In der Regel, so betonte man, werde der Bundestag die Vorlage nur abändern. Eine Abänderung sei vielfach aber der völligen Ablehnung gleichzusetzen. Daher müsse man auch für solche Fälle den Weg des Gesetzgebungsnotstandes offenhalten. Die Frage aber, ob eine Abänderung der Gesetzesvorlage durch den Bundestag als Ablehnung anzusehen sei, sei ein Politikum und daher einer Rechtskontrolle entzogen. Um Mißbräuche zu vermeiden, müßten diese Ermessensentscheidungen im Zusammenwirken mehrere Organe erfolgen. Der allgemeine Redaktionsausschuß schlug

---

112) 20. Sitzung vom 7.12.1948, Hauptausschuß, Stenobericht S. 223 - 225.

113) Vorschlag der Abg. Dr. Seebohm (DP) und Dr. v. Brentano (CDU) - vgl. Parl.Rat, Verhandl. des Hauptausschusses, S. 224.

114) Wortlaut des Art. x siehe Parl.Rat, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Entwürfe), S. 101 und 151; Füssel, Rudolf Werner, JöR 1 nF, S. 598 und derselbe in AöR, Bd. 75, S. 354 f.

115) Drucksache Nr. 318.

auch vor, daß eventuelle Anregungen des Bundestages noch vor der zweiten Vorlage vor dem Bundestag von der Bundesregierung und dem Bundesrat berücksichtigt werden könnten, um dadurch dem Bundestag eine Annahme zu erleichtern. Schließlich trat der allgemeine Redaktionsausschuß noch dafür ein, daß der Gesetzgebungsnotstand unter demselben Bundeskanzler nur einmal für sechs Monate bestehen dürfe und daß die im Wege des Gesetzgebungsnotstandes zustande gekommenen Gesetze vor Ablauf eines Jahres nur mit Zustimmung von Bundesregierung und Bundesrat abgeändert oder aufgehoben werden könnten.

Der Organisationsausschuß erörterte in seiner 28. Sitzung <sup>116)</sup> vor allem die Frage, ob der Fall des Gesetzgebungsnotstandes im Abschnitt "Die Bundesregierung" oder im Abschnitt "Die Gesetzgebung des Bundes" eingruppiert werden sollte. Um unter allen Umständen eine Annäherung an Art. 48 Abs. 2 WRV zu vermeiden, entschied sich die Mehrheit für den Abschnitt "Die Bundesregierung". Man sah also den Gesetzgebungsnotstand lediglich als eine Sonderbefugnis des Minderheitenkanzlers <sup>117)</sup>, nicht aber als einen zweiten - wenn auch außerordentlichen - Gesetzgebungsweg an.

Darüber hinaus wurden die Änderungsvorschläge des allgemeinen Redaktionsausschusses zu Art. 90 b untersucht. Auf die Fassung des Art. x ging man dabei aber nicht ein. Vor allem sprach man sich dagegen aus, dem Bundestag mit ultimativen Forderungen entgegenzu-

---

116) Sitzung vom 16.12.1948, Stenoprotokoll, S. 23 - 35, Drucksache Nr. 560.

117) Fußlein, Rudolf Werner, JöR 1 nF, S. 599; vgl. insbesondere die Argumente des Abgeordneten Dr. Katz (SPD) Stenoprotokoll, S. 23-25.

treten. Vielmehr wollte man immer bestrebt bleiben, dem Bundestag die Möglichkeit offenzuhalten, selbst wieder die legislativen Aufgaben zu übernehmen <sup>118)</sup>. Man beabsichtigte, die Mitarbeit des Bundestages an der Gesetzgebung, wenn eben möglich, wiederherzustellen.

Doch von Seiten des allgemeinen Redaktionsausschusses wurde darauf hingewiesen, daß auf diese Weise "das Spiel wieder von vorne anfangen" <sup>119)</sup>. Es müsse genügen, wenn der Bundestag bei der ersten Beratung Änderungsvorschläge machen könne.

Ein Unterausschuß des Organisationsausschusses arbeitete schließlich eine Formulierung des Art. 90 b, Abs. 3 aus, der der Diskussion des Hauptausschusses in zweiter Lesung <sup>120)</sup> zugrunde lag. Art. 90 b, Abs. 3, hatte danach folgenden Wortlaut:

Legt die Bundesregierung diese Gesetzesvorlage mit dem Vermerk des Gesetzgebungsnotstandes dem Bundestag erneut vor und lehnt der Bundestag sie wiederum ab oder nimmt er sie in einer von der Bundesregierung als unannehmbar erklärten Fassung an, so gilt die Gesetzesvorlage als angenommen, sobald der Bundesrat dem Gesetz zugestimmt hat. Das gleiche gilt, wenn die Vorlage vom Bundestag nicht innerhalb von vier Wochen nach der erneuten Vorlage verabschiedet worden ist. Das Gesetz tritt spätestens zwölf Monate nach seiner Verkündung außer Kraft.

- 
- 118) Auch hier standen die Argumente des Abgeordneten Dr. Katz (SPD) im Vordergrund. Stenoprotokoll, S. 23 - 25; Fußlein, Rudolf Werner, JÖR 1 nF, S. 300.
- 119) Fußlein, Rudolf Werner, AöR, Bd. 75, S. 357.
- 120) 34. Sitzung vom 11.1.1949, Parlamentarischer Rat Verhandlungen des Hauptausschusses, S. 417 ff.

In der Aussprache war es vor allem heftig umstritten, ob die Frist von zwölf Monaten, die in der neuen Formulierung statuiert war, beibehalten werden sollte. Darüber hinaus wurde noch angeregt, auch in Abs. 4 die Frist auf sechs Monate zu kürzen <sup>121)</sup>.

Schließlich einigte man sich darauf, daß zwar die Frist des Abs. 3 in Höhe von zwölf Monaten bestehen bleiben sollte, daß aber die des Abs. 4 auf sechs Monate verkürzt werden sollte.

Nach dieser Änderung hatte nun Abs. 4 folgenden Wortlaut:

Der Gesetzgebungsnotstand kann für die Vorlagen derselben Bundesregierung nur im Zeitraum von sechs Monaten nach seiner erstmaligen Verkündung in Anspruch genommen werden.

Danach kam man auf den Vorbehalt der ersten Lesung des Hauptausschusses zurück, ein Verbot für Grundgesetzänderungen einzufügen. Zu dieser Frage lagen mehrere Vorschläge vor. Man einigte sich schließlich auf einen Kompromißvorschlag des Abgeordneten Dr. Grewe (SPD), der sowohl einen Vorschlag des Abgeordneten Dr. Lehr (CDU) <sup>122)</sup> wie auch einen des Abgeordneten Dr. Seebohm (DP) <sup>123)</sup> berücksichtigte.

Die Fassung dieses Kompromißvorschlages lautete:

Das Grundgesetz darf durch ein Gesetz, das im Rahmen des Gesetzgebungsnotstandes erlassen wird, weder geändert, noch ganz oder teilweise außer Kraft oder Anwendung gesetzt werden <sup>124)</sup>.

Auf Antrag des Abgeordneten Dr. Lehr (CDU) <sup>125)</sup> wurde der Artikel darauf unter der Bezeichnung Art. 111 z in den Abschnitt "Die Gesetzgebung des Bundes"

---

121) Vgl. Fußlein, Rudolf Werner, JÖR 1 nF, S. 600 f.

122) Hauptausschuß, Stenobericht S. 417.

123) Hauptausschuß, Stenobericht S. 418.

124) Parl. Rat, Grundgesetz f.d. Bundesrepublik Deutschland (Entwürfe), S. 62, Hauptausschuß Stenobericht, S. 424.

125) Hauptausschuß, Stenobericht, S. 417.

eingegliedert.

Der Fünferausschuß <sup>126)</sup> übernahm diese Fassung der zweiten Lesung des Hauptausschusses unverändert.

Der allgemeine Redaktionsausschuß dagegen schlug am 25.1.1949 erneut eine andere Formulierung vor <sup>127)</sup>.

In seiner Begründung wies der allgemeine Redaktionsausschuß vor allem darauf hin, daß man den Gesetzgebungsnotstand nicht auf dieselbe Bundesregierung <sup>128)</sup>, sondern auf denselben Bundeskanzler abstellen sollte. Nur dadurch würden Unklarheiten vermieden. Außerdem entspreche eine Bezugnahme auf den Bundeskanzler mehr der starken Stellung, die ihm vom Grundgesetz eingeräumt werde.

Obwohl der allgemeine Redaktionsausschuß erneut darauf hingewiesen hatte, daß Art. 111 z <sup>129)</sup> als Ganzes eine staatsrechtliche Fehlkonstruktion sei und besser durch seinen Vorschlag des Art. x <sup>130)</sup> ersetzt werde, hielt der Hauptausschuß in seiner dritten Lesung <sup>131)</sup> an der Fassung der zweiten Lesung fest. Lediglich in Abs. 4 <sup>132)</sup> wurde das Wörtchen "die" vor "Vorlage" ausgelassen. Dadurch sollte der Eindruck vermieden werden, daß der Gesetzgebungsnot-

---

126) Hier handelt es sich um einen außerordentlichen Ausschuß des Parlamentarischen Rates - mit je zwei Vertretern von CDU-CSU und SPD und einem Vertreter der FDP - der auftretende Meinungsverschiedenheiten zwischen den Parteien schlichten sollte, damit im Hauptausschuß selbst die Arbeit reibungsloser fortgeführt werden konnte. Vgl. Dennewitz, Bodo, Wernicke, BK, Einl. S. 88.

127) Drucksache Nr. 543.

128) So in Art. 90 b, Abs. 4, in der Fassung vom 6.12.1948, Drucks. Nr. 346-389.

129) Art. 111 z entspricht der Fassung des Art. 90 b, der vom Hauptausschuß in zweiter Lesung angenommen wurde, vgl. Parl. Rat, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Entwürfe), S. 61 f. gegenüber S. 150.

130) Parl. Rat, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Entwürfe), S. 101.

131) 50. Sitzung vom 10.2.1949, Hauptausschuß Stenobericht S. 658 - 660.

132) Vgl. den Wortlaut auf S. 28 oben der Untersuchung.

stand für mehrere Vorlagen zugleich erklärt werden könnte<sup>133)</sup>. Zwar schloß sich daran noch eine Diskussion über den Zeitpunkt der Dringlichkeitserklärung der Bundesregierung und das automatische Außerkrafttreten der Notstandsgesetze (Art. 90 b, Abs. 3 bzw. Art. 111 z, Abs. 3) an, aber zu einer Abstimmung über diese Fragen kam es nicht<sup>134)</sup>.

In vierter und letzter Lesung des Hauptausschusses<sup>135)</sup> kam man auf Grund formeller, aber nicht materieller Änderungen zu der heute geltenden Endfassung des Art. 81 GG<sup>136)</sup>.

Es bleibt noch zu betonen, daß bei dieser Abstimmung Abs. 2, S. 3 ("Das Gesetz tritt spätestens zwölf Monate nach seiner Verkündung außer Kraft.") ohne jede Diskussion getrichen wurde<sup>137)</sup>.

Das Plenum des Parlamentarischen Rates<sup>138)</sup> nahm diese Fassung unverändert an<sup>139)</sup>. Art. 81 GG hat, nachdem am 12.5.1949 das Grundgesetz als Ganzes von den Militärgouverneuren der Westmächte genehmigt

- 
- 133) Vgl. die Ausführungen der Abgeordneten Dr. v. Mangoldt (CDU) und Dr. Katz (SPD) in Hauptausschuß, Stenobericht S. 658 f.
- 134) Fußlein, Rudolf Werner, JöR 1 nF, S. 604.
- 135) 57. Sitzung vom 5.5.1949, Hauptausschuß, Stenobericht S. 753, Drucks. Nr. 932.
- 136) Die Änderungsvorschläge sind auf die Abgeordneten Dr. v. Mangoldt (CDU), Dr. Dehler (FDP) und Zinn (SPD) zurückzuführen.
- 137) Dabei handelte es sich um einen Antrag von Dr. v. Mangoldt (CDU) und Dr. Lehr (CDU) vom 4.5.1949, Drucks. Nr. 734.
- 138) Das Plenum, das, wie schon die Bezeichnung erkennen läßt, alle Abgeordneten des Parl. Rates umfaßte, beriet über die im Hauptausschuß erarbeiteten Entwürfe. Es kam ohne große Änderung in 9. und 10. Sitzung am 6. und 8. Mai 1949 (2. und 3. Lesung) schnell zu einer Einigung. Vgl. Dennewitz, Bodo, Wernicke, Einl. BK, S. 91 und 125 f.; v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Einl. I, 2, S. 18.
- 139) 9. und 10. Plenarsitzung.

wurde 140), folgenden Wortlaut 141):

1. Wird im Falle des Art. 68 der Bundestag nicht aufgelöst, so kann der Bundespräsident auf Antrag der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates für eine Gesetzesvorlage den Gesetzgebungsnotstand erklären, wenn der Bundestag sie ablehnt, obwohl die Bundesregierung sie als dringlich bezeichnet hat. Das gleiche gilt, wenn eine Gesetzesvorlage abgelehnt worden ist, obwohl der Bundeskanzler mit ihr den Antrag des Art. 68 verbunden hatte.
2. Lehnt der Bundestag die Gesetzesvorlage nach Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes erneut ab oder nimmt er sie in einer für die Bundesregierung als unannehmbar bezeichneten Fassung an, so gilt das Gesetz als zustandegekommen, soweit der Bundesrat ihm zustimmt. Das gleiche gilt, wenn die Vorlage vom Bundestage nicht innerhalb von vier Wochen nach der erneuten Einbringung verabschiedet wird.
3. Während der Amtszeit eines Bundeskanzlers kann auch jede andere vom Bundestage abgelehnte Gesetzesvorlage innerhalb einer Frist von sechs Monaten nach der ersten Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes gemäß Abs. 1 und 2 verabschiedet werden. Nach Ablauf der Frist ist während der Amtszeit des gleichen Bundeskanzlers eine weitere Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes unzulässig.
4. Das Grundgesetz darf durch ein Gesetz, das nach Abs. 2 zustande kommt, weder geändert noch ganz oder teilweise außer Kraft oder außer Anwendung gesetzt werden.

---

140) Dennewitz, Bodo, Wernicke, BK, Einl., S. 127 ff.

141) Vgl. BGEI. I, 1949, S. 10/11.

C. Die Auslegung des Art. 81 GG

I. Die Untersuchung des Art. 81, Abs. 1 GG

Art. 81, Abs. 1 GG legt in zwei Alternativen die Voraussetzungen fest, unter denen der Gesetzgebungsnotstand vom Bundespräsidenten erklärt werden kann <sup>142)</sup>. Beide Tatbestände nehmen auf Art. 68 GG Bezug. Dennoch erscheint es zweckmäßig, zunächst auf Art. 68 GG einzugehen, da er - wenn auch in unterschiedlicher Weise - den beiden Möglichkeiten für die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes i.S. des Art. 81, Abs. 1 GG zu Grunde gelegt ist.

1. Art. 68 GG mit der Vertrauensfrage des Bundeskanzlers

a) Die Entstehungsgeschichte des Art. 68 GG <sup>143)</sup>

Die Bearbeiter des Herrenchiemseer Entwurfs hatten dem Bundespräsidenten ein Recht zur Auflösung des Bundestages grundsätzlich nicht eingeräumt. Sie stellten sich damit bewußt der Regelung des Art. 25 WRV entgegen. Diese Tendenz entsprach der allgemeinen Bestrebung, den Bundespräsidenten zu entmachten <sup>144)</sup> und ihn in die Stellung eines "pouvoir neutre" zu drängen <sup>145)</sup> <sup>146)</sup>. Nur für den Sonderfall, daß der Bundestag bei der Regierungsbildung versagt und darauf der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundesrates eine Regierung be-

---

<sup>142)</sup> Bauermeister, Erich, Diss., S. 30; Wöhler, Kurt, Diss., S. 98.

<sup>143)</sup> Über die Entstehungsgeschichte des Art. 68 GG vgl. den ausführlichen Bericht von Fülleln, Rudolf Werner, JöR, Bd. 1 nF, S. 447 ff.; v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 68, Anm. 1, S. 360 f.; Meder, Walter, BK, Art. 68, Erl. I mit der Verweisung auf die Ausführungen zu Art. 67 GG.

<sup>144)</sup> Weber, Werner, Spannungen und Kräfte, S. 29 f.

<sup>145)</sup> Herrenchiemseer Bericht, S. 41; Schmid, Karl, DöV 1949, S. 265.

<sup>146)</sup> Über die Stellung des Bundespräsidenten nach dem Grundgesetz vgl. die Darstellung bei Klein, Friedrich, Grundgesetz und unmittelbarer Wechsel, S. 17 - 22.

rufen hatte (Art. 88 Herrenchiemseer Entwurf), war dem Bundespräsidenten ein Recht zur Auflösung des Bundestages eingeräumt worden <sup>147)</sup>.

Darüber hinaus gab es weder für den Bundespräsidenten noch für den Bundestag selbst ein Auflösungsrecht <sup>148)</sup>. Der Organisationsausschuß des Parlamentarischen Rates beschäftigte sich daher zunächst gar nicht mit der Frage der Auflösung des Bundestages im allgemeinen. Erst der allgemeine Redaktionsausschuß schuf mit seinem Vorschlag <sup>149)</sup> (Art. 90 a <sup>150)</sup>) die Grundlage für eine Behandlung dieser Fragen im Hauptausschuß. In erster Lesung des Hauptausschusses <sup>151)</sup> begründete Dr. Dehler (FDP) den Vorschlag des allgemeinen Redaktionsausschusses damit, daß eine Minderheitsregierung, die auf Grund des konstruktiven Mißtrauensvotums einer obstruierenden Mehrheit des Bundestages gegenüberstehe, die Waffe der Bundestagsauflösung haben müsse.

Von der SPD wurde der Vorschlag des allgemeinen Redaktionsausschusses dahingehend geändert, daß das Auflösungsrecht mit der vom Bundeskanzler gestellten, aber von der Mehrheit des Bundestages abgelehnten Vertrauensfrage gekoppelt wurde <sup>152)</sup>. Der Wortlaut dieses Vorschlags, der der Endfassung des Art. 68 GG weitgehend entsprach, war folgender:

---

147) Fußlein, Rudolf Werner, JöR, Bd. 1 nF, S. 447.

148) Darstellender Teil, S. 36.

149) Drucks. Nr. 276 vom 16.11.1948.

150) Wortlaut des Art. 90 a vgl. Parl. Rat, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Entwürfe), S. 27; Fußlein, Rudolf Werner, JöR, Bd. 1 nF, S. 447.

151) 3. Sitzung des Hauptausschusses vom 16.11.1948, Stenobericht, S. 34.

152) In 4. Sitzung des Hauptausschusses vom 17.11.1948, Stenobericht, S. 44.

1. Findet ein Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die Zustimmung von mehr als der Hälfte der Mitglieder des Bundestages, so kann der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers binnen 21 Tagen den Bundestag auflösen. Das Recht zur Auflösung erlischt, sobald der Bundestag mit mehr als der Hälfte seiner Mitglieder einen anderen Bundeskanzler wählt.
2. Zwischen dem Antrag und der Ablehnung müssen 48 Stunden liegen 153).

Dr. Katz (SPD), der diese Formulierung begründete, betonte, daß damit nicht ein Mißtrauensantrag i.S. des Art. 54 WRV geschaffen worden sei, sondern, daß dadurch die Bundesregierung im Falle eines schweren Konfliktes im Bundestag nur die Möglichkeit erhalte, mit Hilfe von Neuwahlen das Volk entscheiden zu lassen. Ein Mißtrauensvotum auch mit nur "moralischen Folgen" sollte außerhalb des SPD-Vorschlages nicht möglich sein. Trotz einiger Gegenargumente der Abgeordneten Dr. Dehler (FDP) und Dr. v. Brentano (CDU 154), die die Fassung des allgemeinen Redaktionsausschusses verteidigten, entschied sich der Hauptausschuß mit großer Mehrheit 155) für den Vorschlag der SPD.

Der allgemeine Redaktionsausschuß hielt auch in seinem Vorschlag zur zweiten Lesung 156) des Hauptausschusses an seiner bisherigen Auffassung fest 157). Aber schon im Organisationsausschuß 158) sprach man sich auf Vorschlag von Dr. Katz (SPD) gegen diese

- 
- 153) Der Wortlaut dieser Fassung bei Fußlein, Rudolf Werner, JöR, Bd. 1 nF, S. 488 und Stenobericht, S. 44.
- 154) Vgl. Fußlein, Rudolf Werner, JöR, Bd. 1 nF, S. 448.
- 155) Mit 16 gegen 2 Stimmen; Hauptausschuß, Stenobericht, S. 45, Drucks, Nr. 340 vom 10.12.1948.
- 156) 33. Sitzung des Hauptausschusses vom 8.1.1949, Stenobericht, S. 415.
- 157) Der Wortlaut des Art. 90 a in dieser Fassung vgl. Parl.Rat, Grundgesetz f.d. Bundesrepublik Deutschland (Entwürfe), S. 99; Fußlein, Rudolf Werner, JöR, Bd. 1 nF, S. 448 f.
- 158) 28. Sitzung vom 16.12.1948, Stenoprotokoll S. 18-22.

Formulierung aus. Der Hauptausschuß schloß sich in seiner zweiten Lesung <sup>159)</sup> der Meinung des Organisationsausschusses an, um einen Rückfall zu einem Mißtrauensvotum i.S. der Weimarer Reichsverfassung zu vermeiden <sup>160)</sup>. Schließlich führte eine redaktionelle Änderung, die auf Vorschlag des allgemeinen Redaktionsausschusses <sup>161)</sup> und des Fünferausschusses <sup>162)</sup> vorgenommen wurde, in der dritten Lesung des Hauptausschusses <sup>163)</sup> zu der heute geltenden Fassung des Art. 68 GG. Denn in vierter Lesung des Hauptausschusses <sup>164)</sup> und vom Plenum des Parlamentarischen Rates wurde diese Fassung unverändert übernommen.

b) Der Tatbestand des Art. 68 GG

Art. 68 behandelt den Fall der Vertrauensfrage durch den Bundeskanzler. Eine Vertrauensfrage des Kanzlers - ja sogar der einzelnen Ressortminister - war schon während der Weimarer Reichsverfassung gebräuchlich, obwohl sie positivrechtlich nicht geregelt war <sup>165)</sup>. Man bezeichnete diese Fälle in der staatsrechtlichen Praxis und Literatur schon damals als Vertrauensfrage oder positives bzw. negatives Vertrauensvotum. Die Vertrauensfrage stellt nicht nur ein Machtmittel des Parlaments gegen die Regierung dar, sondern sie

---

159) Vgl. Anm. 156 der Untersuchung.

160) Abgeordneter Dr. Katz (SPD), Hauptausschuß, Stenobericht, S. 415.

161) Drucks. Nr. 343 vom 25.1.1949.

162) Drucks. Nr. 591 vom 5.2.1949.

163) 49. Sitzung vom 9.2.1949, Stenobericht, S. 645.

164) 57. Sitzung vom 5.5.1949, Stenobericht, S. 754. Hierbei wurde lediglich die Bezeichnung "Volkstag" in "Bundestag" umgeändert.

165) Giese, Friedrich, Kommentar, Art. 68, Anm. II, 1, S. 114; v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 68, Anm. 2, S. 361; v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 68, Anm. II, 1, S. 1304.

ist auch ein Machtmittel der Regierung gegen das Parlament. Denn mit ihrer Hilfe kann die Regierung das Parlament zwingen, klar Stellung zu nehmen, ob es eine offene Regierungskrise will oder nicht <sup>166)</sup>. Es braucht in diesem Zusammenhang die Streitfrage, ob neben dem Bundeskanzler auch Mitglieder aus der Mitte des Bundestages die Vertrauensfrage stellen können <sup>167)</sup> und ob sich eine Vertrauensfrage auch gegen einzelne Kabinettsmitglieder oder nur gegen den

- 
- 166) v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 68, Anm. II, 2, S. 1305; Maunz-Dürig, Kommentar, Art. 68, Anm. 9, S. 3; Meder, Walter, BK, Art. 68, Erl. II, 9, S. 2; Nawiasky, Hans, Grundgedanken, S. 101.
- 167) Ablehnend, d.h. der Meinung, daß nur der Bundeskanzler die Vertrauensfrage stellen kann: Giese, Friedrich, Kommentar, Art. 68, Anm. II, 1, S. 114; Hamann, Andreas, Kommentar, Art. 68, S. 274; Meder, Walter, BK, Art. 68, Erl. II, 2; a.A., d.h., daß auch aus der Mitte des Bundestages ein Vertrauensantrag gestellt werden kann: v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 68, Anm. 2, S. 361, unter Berufung auf die Entstehungsgeschichte. V. Mangoldt will dabei zwischen dem dem Bundeskanzler verweigerten Vertrauensvotum und dem Mißtrauensvotum unterschieden wissen. Nur letzteren könne den Bundeskanzler zum Rücktritt zwingen. V. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 68, Anm. III, 2 a, betont, daß zwar der Antrag vom Bundeskanzler ausgehen muß, aber nicht von ihm selbst im Bundestag gestellt, d.h. mündlich vorgetragen, zu werden braucht.

Bundeskanzler richten kann<sup>168)</sup>, nicht erörtert zu werden, da bei der hier zu untersuchenden Problematik nur der Fall interessiert, bei dem der Bundeskanzler für sich selbst die Vertrauens-

---

168) Zwar ist allgemein anerkannt, daß ein Mißtrauensvotum in der Weise gegen Minister nicht möglich ist, daß sie dadurch zum Rücktritt gezwungen werden (vgl. v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 64, Anm. 2, S. 346; v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 67, Anm. III, 2, S. 1296 f. und Anm. IV, 1, S. 1301 mit dem Hinweis auf das Wesen der parlamentarischen Demokratie mit dem Recht der Volksvertretung zur Kritik an der Bundesregierung). Aber dies schließt andere "Mißbilligungsvoten" gegen sie nicht aus. Vgl. Bericht der Deutschen Zeitung, Nr. 76 vom 21.10.1949, abgedruckt in AöR, Bd. 75, S. 346. Ähnlich: AöR, Bd. 76, S. 339 ff., Glosse (gezeichnet U.M.); Friesenhahn, Ernst, VVDStrL Heft 16, S. 58 f.; Krüger, Hildegard, ZgesStW, Bd. 106, S. 711; v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 67, Anm. IV, 1, S. 1301; Münch, Fritz, Bundesregierung, S. 178 f., der auf § 98, Abs. 2, S. 2, der Geschäftsordnung des Bundestages verweist, wonach Mißtrauensanträge ohne einen Wahlvorschlag für einen Bundeskanzler nicht auf die Tagesordnung gesetzt werden dürfen, also unzulässig sind. Dennoch sieht auch er die Existenz von "Mißbilligungsanträgen" gegen den Bundeskanzler oder einzelne Minister. Er weist in diesem Zusammenhang vor allem auf die Praxis des Bundestages (Drucks. d. 1. Wahlperiode, Nr. 2714; 3897, 3955, 3974, 4360) und auf die Behandlung dieser Fragen im Ausschuß für Rechtswesen im Verfassungsrecht (23. Ausschuß, 130., 131. und 135. Sitzung) hin. Die Verfassungsmäßigkeit dieser Rechtspraxis wird von Münch (S. 179) aber stark angezweifelt, da solche "Mißbilligungsanträge" in Anbetracht der heute üblichen Berichterstattung in die Existenz einer Regierung eingreifen würden und daher von einem Mißtrauensvotum, das zum Rücktritt zwingt, nicht abgegrenzt werden kann. Nach Meinung des Verfassers dieser Untersuchung läßt sich auf diese Weise die Unzulässigkeit solcher "Mißbilligungsanträge" nicht begründen. Denn es kann bei der Beurteilung dieser Frage nicht darauf ankommen, ob der Bundeskanzler "moralisch" gezwungen wird, zurückzutreten, sondern nur, ob er "rechtlich" gezwungen ist. Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 28 f.

frage stellt. Denn Art. 68 GG regelt nur eine Folge <sup>169)</sup> eines eigenen Antrags des Bundeskanzlers <sup>170)</sup>.

Die erste Voraussetzung für den Fall des Art. 68 GG ist also, daß der Bundeskanzler vor dem Bundestag den Antrag stellt, ihm das Vertrauen auszusprechen. Dem Bundeskanzler steht also die Initiative zu, den Bundestag, zu einer Stellungnahme über seine Politik zu veranlassen. Daraus folgt aber, daß der Bundeskanzler rechtlich niemals gezwungen werden kann, die Vertrauensfrage zu stellen <sup>171)</sup>. Selbst von seiner eigenen Partei oder auch von seinen Kabinettsmitgliedern kann der Bundeskanzler zu diesem Schritt nicht gezwungen werden. Diese Unabhängigkeit entspricht der in Art. 65 GG zum Ausdruck gebrachten starken Stellung des Bundeskanzlers, nach der er die Richtlinien der Politik bestimmt <sup>172)</sup>. Auch die Tatsache, daß sich die Vertrauensfrage ja gerade auf den Bundeskanzler und nicht etwa auf ein

---

169) Es sei hier nur angedeutet, daß der Sinn und Zweck des Art. 68 GG weniger in der Vertrauensfrage liegt, als in ihren möglichen Folgen. Es ist also vor allem bezweckt, im Falle erheblicher politischer Differenzen zwischen Bundesregierung und Bundestag eine Möglichkeit zur Auflösung des letzteren oder zur Einleitung des Gesetzgebungsnotstandsverfahrens gem. Art. 81 GG zu geben. Vgl. dazu mit ausführlicher Begründung und Literatur: v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 68, Anm. II, 3, S. 1304 f.

170) Maunz-Dürig, Kommentar, Art. 68, Anm. 2, S. 1. Dort wird ausgeführt, daß der Bundeskanzler bei einem etwa von seiner Fraktion eingebrachten Vertrauensantrag mindestens erklären müsse, daß dieser Antrag als sein eigener anzusehen sei.

171) v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 68, S. 316; v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 68, Anm. III, 2 b; Maunz-Dürig, Kommentar, Art. 68, Anm. 1, S. 1; Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 27.

172) v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 68, Anm. 2, S. 316; Hamann, Andreas, Kommentar, Art. 68, S. 274; Meder, Walter, BK, Art. 68, Erl. II, 2; Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 27.

einzelnes Kabinettsmitglied bezieht, spricht dafür, daß dann auch dem Bundeskanzler die dahingehende Initiative überlassen bleiben muß. Der Wortlaut des Art. 68 GG ergibt nicht, ob der "Antrag des Bundeskanzlers" von ihm selbst im Bundestag gestellt werden muß. Aus dem Sinn und Zweck dieser Bestimmung geht aber hervor, daß der Vertrauensantrag zwar vom Bundeskanzler ausgehen, daß er aber nicht von ihm persönlich dem Bundestag vorgetragen werden muß <sup>173)</sup>.

Dem Bundestag seinerseits ist nach dem Grundgesetz keine Frist gesetzt, zu der Vertrauensfrage des Bundeskanzlers Stellung zu nehmen. Aber einerseits hat der Bundeskanzler gem. Art. 43, Abs. 2, S. 2, GG in Verbindung mit § 47 der Geschäftsordnung des Bundestages vom 28.1.1952 die Möglichkeit, auf beschleunigte Behandlung seiner Vertrauensfrage zu drängen <sup>174)</sup>, und andererseits kann man aus bewußter Verzögerung der Abstimmung nach einer angemessenen Frist <sup>175)</sup> darauf schließen, daß die Mehrheit des Bundestages der Politik des Bundeskanzlers gegenüber negativ eingestellt ist. V. Mangoldt <sup>176)</sup> will in Analogie zu Art. 81, Abs. 2, S. 2, GG eine Ablehnung der Vertrauensfrage annehmen. Doch es ist nicht notwendig, Art. 81, Abs. 2, S. 2, GG analog heranzuziehen <sup>177)</sup>.

---

173) v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 68, Anm. III, 2, a. Dort wird auch noch hervorgehoben, daß das Stellen der Vertrauensfrage nicht auf die Tagesordnung gesetzt zu werden brauche (Art. 43, Abs. 2 GG und §§ 47 und 48, Abs. 3, BTGescho).

174) v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 68, Anm. 2, S. 361.

175) Maunz-Dürig, Kommentar, Art. 68, Anm. 2, S. 2.

176) v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 68, Anm. 2, S. 362.

177) Zwar muß auch im Verfassungsrecht als Auslegungsmittel die Analogie anerkannt werden (vgl. Küchenhoff, Erich, DVBl 1950, S. 617 und v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Einl. IV, 6, S. 9). Aber genau wie im Zivilrecht, wo die Analogie in Rechtsprechung und Lehre erst entwickelt wurde, muß man sich streng an ihre Voraussetzungen halten. Vgl. über die Analogie statt vieler: Enneccerus, Ludwig, Nipperdey, Hans Karl, Allg. Teil des BGB, § 58, II, 1, S. 209 f.

Zwar wird im Tatbestand des Art. 81 GG auf Art. 68 GG Bezug genommen aber daraus allein rechtfertigt sich eine Analogie des Art. 81, Abs. 2, S. 2, GG nicht. Vielmehr soll Analogie nur dann angewendet werden, wenn eine Lücke im Gesetz - hier im Grundgesetz - besteht. Ergibt sich durch andere Auslegungsmittel aus dem Gesetz selbst eine Lösung, so ist diese der Analogie vorzuziehen.

Wenn man - wie ausgeführt - daraus, daß die Abstimmung über die Vertrauensfrage des Bundeskanzlers nicht <sup>178)</sup> oder erst nach einer unangemessenen langen Zeit auf die Tagesordnung <sup>179)</sup> des Bundestages gesetzt wird, auf eine negative Einstellung der Bundestagsmehrheit zum Bundeskanzler schließen kann, so kann bereits diese Einstellung des Bundestages als

---

178) Ritzel-Koch, BTGeschO, Anm. 1 c, zu § 103, S. 178, verlangt ohne nähere Begründung, daß die Abstimmung über die Vertrauensfrage auf die Tagesordnung zu setzen ist. Der Verfasser dieser Untersuchung schließt sich dieser Auffassung mit dem Hinweis an, daß unter Gegenstand i.S. des § 26 BTGeschO, alle anfallenden Angelegenheiten einer Bundestagssitzung zu verstehen sind, soweit sich aus der BTGeschO nichts abweichendes ergibt. Für die Abstimmung über die Vertrauensfrage (§ 103 BTGeschO) ergibt sich aber nichts abweichendes wie z.B. für das Stellen der Vertrauensfrage (vgl. Anm. 173 der Untersuchung).

179) Über die Tagesordnung vgl. § 26 BTGeschO vom 28.6.1952. Nach der augenblicklichen Praxis des Bundestages gilt die Tagesordnung einer Bundestagssitzung erst dann als festgestellt, wenn der Punkt 1 der Tagesordnung aufgerufen ist. Bis dahin kann die Tagesordnung also durch Mehrheitsbeschluß ergänzt oder geändert werden. Nach Aufruf des Punktes 1 durch den Bundestagspräsidenten (§ 7 BTGeschO) kann durch Widerspruch von fünf Mitgliedern des Bundestages eine Ergänzung der Tagesordnung verhindert werden (§ 26, Abs. 3, BTGeschO). Vgl. Lechner-Hülshoff, § 26 BTGeschO, Anm. 4, S. 173.

Ablehnung der Vertrauensfrage bewertet werden<sup>180)</sup>. Eine Analogie zu Art. 81, Abs. 2, S. 2, GG ist daher nicht erforderlich. Es handelt sich hier vielmehr um eine Auslegung, die sich aus Art. 68 GG selbst ergibt. Im Ergebnis ist also der Auffassung v. Mangoldts zuzustimmen.

Die weitere Voraussetzung des Art. 68, Abs. 1, GG ist, daß die Vertrauensfrage des Bundeskanzlers von der Mehrheit des Bundestages nicht positiv beantwortet wird. Dies bedeutet, daß sich die Mehrheit des Bundestages, d.h. gem. Art. 121 GG die Mehrheit der gesetzlichen Mitglieder des Bundestages, gegen die Politik des Bundeskanzlers ausspricht<sup>181) 182)</sup>. In der Regel wird der Abstimmung eine Aussprache über die Politik des Bundeskanzlers vorausgehen<sup>183)</sup>.

---

180) So sind wohl auch die Ausführungen von Meder, Walter, BK, Art. 68, Erl. II, 2, S. 1, zu werten, die zwar auch v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 68, Anm. 2, S. 362, zur Begründung seiner Analogie heranzieht. Allerdings stellt Meder die Forderung auf, die Frist, nach der die Vertrauensfrage spätestens vom Bundestag zu erledigen ist, in der Geschäftsordnung des Bundestages zu regeln. Bisher ist dies allerdings nicht geschehen. Gem. § 103, Abs. 1, BTGeschO ist lediglich festgelegt, daß über eine Vertrauensfrage des Bundeskanzlers erst nach 48 Stunden abgestimmt werden kann (vgl. Art. 68, Abs. 2, GG). Es ist aber nicht geregelt, bis zu welchem Zeitpunkt die Abstimmung erfolgt sein muß. Vgl. auch Jellinek, Walter, VVDStrL Heft 8, S. 11.

181) Hamann, Andreas, Kommentar, Art. 68, S. 274; Meder, Walter, BK, Art. 68, Erl. II, 4, S. 1.

182) Der tatsächlich erfolgten Ablehnung der Vertrauensfrage muß der Fall gleichgesetzt werden, daß der Bundestag nach einer angemessenen Frist die Abstimmung nicht auf die Tagesordnung setzt.

183) v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 68, Anm. 2, S. 362; v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 68, Anm. III, 2 c, S. 1307, mit weiteren Nachweisen und mit dem besonderen Hinweis, daß die Öffentlichkeit gem. Art. 20, Abs. 2, S. 1 und 2 ein Recht darauf habe, über die Beweggründe für eine so wichtige politische Entscheidung unterrichtet zu werden.

Doch wird dadurch der Beginn der Frist des Art. 68, Abs. 2, GG nicht bis zum Abschluß der Aussprache verschoben <sup>184)</sup>. Nach dem negativen Ergebnis der Vertrauensfrage bleibt es wieder der Initiative des Bundeskanzlers <sup>185)</sup> überlassen, ob er aus dieser Situation weitere staatsrechtliche Folgerungen ziehen will. Denn der Bundespräsident kann nach dem negativen Vertrauensvotum des Bundestages nur tätig werden, wenn der Bundeskanzler ihm einen dementsprechenden Vorschlag zur Auflösung des Bundestages macht <sup>186)</sup>. Erst nach diesem Vorschlag des Bundeskanzlers, der dessen freiem Ermessen unterliegt, ist der Weg für die Auflösung des Bundestages durch den Bundespräsidenten frei.

Die Entscheidung des Bundespräsidenten, ob er dem Vorschlag des Bundeskanzlers entsprechen will oder nicht, ist ihrerseits ermessensfrei <sup>187)</sup>. Das bedeutet aber nicht, daß der Bundespräsident Willkür walten lassen kann. Vielmehr muß sein Ermessen von pflichtgemäßen <sup>188)</sup> Erwägungen geleitet sein. Dies ergibt sich einerseits aus der Stellung als Staatsoberhaupt und andererseits auch aus der Eidesformel des Bundespräsidenten gem. Art. 56 GG, die jede Willkürhandlung des Bundespräsidenten ausscheiden läßt.

---

184) v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 68, Anm. 2, S. 362; v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 68, Anm. III, 2 e, S. 1308, mit dem Hinweis, daß die Aussprache zur Überlegung gehöre; a.A. ohne Begründung: Meder, Walter, BK, Art. 68, Erl. II, 8, S. 2.

185) Giese, Friedrich, Kommentar, Art. 68, Anm. II, 3, S. 114.

186) v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 68, Anm. 2, S. 362.

187) Glum, Friedrich, Festschrift f. Kaufmann, S. 60; Maunz-Dürig, Kommentar, Art. 68, Anm. 4, S. 2; Meder, Walter, BK, Art. 68, Erl. II, 3, S. 1; Nawiasky, Hans, Grundgedanken, S. 101; derselbe, DöV 1950, S. 162; a.A., d.h. für eine Auflösungspflicht des Bundespräsidenten, Friesenhahn, Ernst, VVDStrL Heft 16, S. 63.

188) Giese, Friedrich, Art. 68, Anm. II, 3, S. 114.

Das Recht des Bundespräsidenten, den Bundestag aufzulösen, erlischt gem. Art. 68, Abs. 1, S. 1, zweiter Halbsatz, GG 21 Tage nach Verkündung des Abstimmungsergebnisses <sup>189)</sup> der Vertrauensfrage mit der Wahl eines anderen Bundeskanzlers gem. Art. 68, Abs. 1, S. 2, GG oder aber damit, daß unter besonderen Umständen dem bisherigen Bundeskanzler bei einer erneuten Vertrauensfrage das Vertrauen ausgesprochen wird <sup>190)</sup>. Ferner erlischt das Auflösungsrecht des Bundespräsidenten noch, wenn der Bundestag gem. Art. 63 GG oder Art. 67 GG <sup>191)</sup> einen anderen Bundeskanzler wählt.

Bei Erlöschen des Auflösungsrechts durch die Wahl eines anderen Bundeskanzlers - der im Falle des Art. 68, Abs. 1, S. 2, GG auch der bisherige sein kann <sup>192)</sup> - erhebt sich die Streitfrage, ob dazu Vollzug dieser Wahl <sup>193)</sup> erforderlich ist oder ob deren Einleitung genügt <sup>194)</sup>. Nach dem Sinn des Auflösungsrechts des Bundespräsidenten als letztes Mittel zur Behebung politischer Krisen und dem Aufbau des Grundgesetzes muß man der letzten Ansicht zustimmen. Denn sonst ergäbe sich u.U. ein grotesker "Wettlauf" zwischen Bundestag und Bundespräsidenten um die Ver-

---

189) v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 68, Anm. III, 3 b, S. 1310.

190) v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 68, Anm. 2, S. 362 f.; Maunz-Dürig, Kommentar, Art. 68, Anm. 6 c, S. 3.

191) Nach Maunz-Dürig, Kommentar, Art. 68, Anm. 6 a, kann es sich im Falle des konstruktiven Mißtrauensvotums nicht um den bisherigen Kanzler, d.h. um dieselbe Person handeln.

192) Giese, Friedrich, Kommentar, Art. 68, Anm. II, 4, S. 114; Jellinek, Walter, VVDStrL Heft 8, S. 11; v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 68, Anm. 2, S. 362 f.; v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 68, Anm. III, 4 b; Maunz-Dürig, Kommentar, Art. 68, Anm. 6 b, S. 2; Meder, Walter, BK, Art. 68, Erl. II, 7.

193) Giese, Friedrich, Kommentar, Art. 68, Anm. II, 4, S. 114; Meder, Walter, BK, Art. 68, Erl. II, 6, S. 2.

194) Jellinek, Walter, VVDStrL Heft 8, S. 12; derselbe DöV 1949, S. 383; v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 68, Anm. 2, S. 362.

wirklich "ihrer Rechte". Wenn man im übrigen wie auch Meder <sup>195)</sup> unter Berufung auf Jellinek <sup>196)</sup> anerkennt, daß der Bundestag die Möglichkeit hat, vor der Abstimmung über die Vertrauensfrage die Entlassung des Bundeskanzlers gem. Art. 67 GG zu verlangen, so ergibt sich daraus, daß es also von der taktischen Einstellung des Bundestages abhängt, ob das Recht des Bundespräsidenten zur Auflösung des Bundestages überhaupt möglich wird und der Bundespräsident damit die Neuwahl eines Bundeskanzlers durch den Bundestag vereiteln kann. Daraus muß man aber folgern, daß es nicht i.S. des Grundgesetzes sein kann, solche "Manipulationen" zu begünstigen und zu forcieren.

Die Einleitung eines konstruktiven Mißtrauensvotums i.S. des Art. 67 GG macht also das Recht zur Auflösung des Bundestages durch den Bundespräsidenten hinfällig. Dabei wird nicht verkannt, daß bis zur Auszählung der Stimmen das Ergebnis noch nicht feststeht <sup>197)</sup>. Es ist zu dieser Zeit noch nicht klar, ob die vorgesehene Mehrheit für eine Neuwahl eines Bundeskanzlers erreicht wird. Aber wenn man anerkennt, daß die Auflösung des Bundestages während einer Wahlperiode das letzte Mittel zur Behebung politischer Krisen ist, dann muß man die Schwäche, die in der Ungewißheit über den Erfolg des konstruktiven Mißtrauensvotums bis zur Auszählung der Stimmen liegt, in Kauf nehmen <sup>198)</sup>. Man könnte zwar noch gegen diese Ansicht anführen, daß der Bundestag dadurch, daß er kurz vor seiner Auflösung durch den Bundespräsidenten jeweils schnell ein "konstruktives Mißtrauensvotum"

---

195) Meder, Walter, BK, Art. 68, Erl. II, 6, S. 2.

196) Jellinek, Walter, DöV 1949, S. 383.

197) Meder, Walter, BK, Art. 68, Erl. II, 6, S. 2.

198) v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 68, Anm. III, 4, e, S. 1311 f. kommt dagegen unter Hinweis auf den Sinn und Zweck der Bestimmung (vgl. Anm. 170 der Untersuchung) zu dem Ergebnis, daß Art. 68, Abs. 1, S. 2, "sobald .... gewählt hat" zu lesen ist.

einleitet, das aber im Ergebnis niemals die erforderliche Mehrheit erhält, seine Auflösung durch den Bundespräsidenten verhindern könnte. In dieser Haltung muß aber eine - auch im Verfassungsrecht anzuerkennende <sup>199)</sup> - unzulässige Rechtsausübung oder Schikane des Bundestages gesehen werden, die Gerade nicht dazu führt, die Auflösung des Bundestages durch den Bundespräsidenten zu verhindern. Im übrigen wäre es auch möglich, mit der Einleitung eines konstruktiven Mißtrauensvotums im Bundestage das Recht des Bundespräsidenten zur Auflösung des Bundestages zwar nicht als erloschen anzusehen, sondern bis zur Auszählung der Stimmen, d.h. also bis geklärt ist, ob die für ein konstruktives Mißtrauensvotum erforderliche Mehrheit vorhanden ist, lediglich als seiner Ausübung entzogen anzusehen <sup>200)</sup>. Diese Lösung ist, soweit der Verfasser sieht, in der bisherigen Diskussion noch nicht angeführt worden. Sie soll hier nur als Möglichkeit angedeutet werden, die auftretenden Schwierigkeiten zu vermeiden, ohne aber als einzig richtig unterstellt zu werden. Schließlich bleibt noch zu erwähnen, daß das Auflösungsdekret des Bundespräsidenten gem. Art. 58 GG der Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler bedarf <sup>201)</sup>; denn der Fall des Art. 68 GG fällt nicht unter die in Art. 58 GG erwähnten Ausnahmen, die einer Gegenzeichnung nicht bedürfen, und gehört auch nicht zu den Ausnahmen, die darüber hinaus anerkannt werden müssen <sup>202)</sup>.

---

199) Enneccerus-Nipperdey, All. Teil BGB § 239, III, 3 a, mit Anm. 38; Palandt-Danckelmann, § 242, Anm. 3.

200) Diese Konstruktion könnte man eventuell mit der auflösenden bzw. aufschiebenden Bedingung des Zivilrechts vergleichen. Die Bedingung, d.h. also, das zukünftige ungewisse Ereignis, wäre bei diesem Vergleich das Ergebnis der Stimmauszählung. Vgl. Palandt-Danckelmann, Einf. vor § 158 BGB, Anm. 2 und 4, S. 122.

201) v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 68, Anm. 2, S. 362; v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 68, Anm. III, 3 b; Meder Walter, PK, Art. 68, Erl. II, 5, S. 1.

202) Maunz-Dürig, Kommentar, Art. 58, Anm. 7, S. 4 f.

2. Die Auslegung des ersten Falles des Art. 81, Abs. 1 GG

a) Das negative Votum des Bundestages und seine Nichtauflösung

Voraussetzung für den ersten Fall des Art. 81, Abs. 1, GG ist zunächst, daß die Vertrauensfrage des Bundeskanzlers gem. Art. 68 GG nicht die erforderliche Mehrheit gefunden hat <sup>203)</sup>. Auf Grund dieses negativen Votums wird das Parlament nicht aufgelöst. Die Gründe, die dazu führen können, daß der Bundestag vom Bundespräsidenten nicht aufgelöst wird, sind zahlreich.

aa) Die Einstellung des Bundeskanzlers

Zunächst kommt es dabei auf die Einstellung des Bundeskanzlers an <sup>204)</sup>; denn mit seinem Vorschlag zur Bundestagsauflösung setzt der Bundeskanzler die Voraussetzung, unter der der Bundespräsident erst tätig werden kann <sup>205)</sup>. Die Gründe, die den Bundeskanzler veranlassen könnten, trotz des negativen Vertrauensvotums dem Bundespräsidenten die Auflösung des Bundestages nicht anzutragen, werden meist politischer, aber eventuell auch persönlicher Natur sein. Dabei kann sowohl die Innen- wie auch die Außenpolitik eine entscheidende Rolle spielen <sup>206)</sup>. Auch wäre es möglich, daß durch eine Neuwahl des Bundestages keine Änderung der politischen Krisenlage zu erwarten wäre oder daß durch die Auflösung des Bundestages zu kurzfristig nach soeben erfolgter Wahl eine Neuwahl zum Bundestag erforderlich sein würde <sup>207)</sup>.

---

203) Bauermeister, Erich, Diss., S. 30; Wöhler, Kurt, Diss., S. 98, bezeichnet diese Lage des Bundeskanzlers gegenüber dem Bundestag als "Vertrauenskrise".

204) Aus dem negativen Vertrauensvotum muß der Bundeskanzler nicht etwa die Folgerung des Rücktritts ziehen. Vgl. v. Mangoldt, Hermann, Regierung und Parlament, S. 51.

205) Vgl. Hauptteil C I, 1 b, S. 42 der Untersuchung.

206) v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 68, Anm. III, 3 a, S. 1309, mit dem Hinweis auf die Entscheidungsfreiheit des Bundeskanzlers.

207) Klein, Alois, Diss., S. 76.

bb) Die Einstellung des Bundespräsidenten

Falls aber der Antrag des Bundeskanzlers zur Bundestagsauflösung vorliegt, kommt es auf die Einstellung des Bundespräsidenten an. Auch er kann nach freiem, nicht überprüfbarem Ermessen entscheiden <sup>208)</sup>. Auch für ihn können dieselben Gründe, die unter Hauptteil C I, 2, a, aa, der Untersuchung für die Entscheidung des Bundeskanzlers als möglich dargestellt wurden, entscheidend sein. Darüber hinaus kann der Bundespräsident auch deswegen eine Bundestagsauflösung ablehnen, weil die Krise gerade durch das Verhalten des Bundeskanzlers heraufbeschworen wurde und dieses Verhalten mit den Interessen der Volksgesamtheit nicht zu vereinbaren ist <sup>209)</sup>. Der Bundespräsident hat also ein formelles und materielles Prüfungsrecht.

b) Die Dringlichkeitserklärung der Bundesregierung

Falls also, entweder weil ein Antrag des Bundeskanzlers zur Bundestagsauflösung nicht vorliegt, oder weil der Bundespräsident einem entsprechenden Antrag des Bundeskanzlers nicht stattgibt <sup>210)</sup>, der Bundestag trotz der "Vertrauenskrise" nicht aufgelöst wird, kann der erste Fall des Art. 81, Abs. 1, GG Anwendung finden.

Dazu ist zunächst erforderlich, daß die Bundesregierung dem Bundestag eine Gesetzesvorlage als dringlich bezeichnet, der Bundestag ihre Annahme aber dennoch ablehnt. Es kommt dabei nicht darauf an, wann

---

208) Klein, Alois, Diss., S. 77; v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 68, Anm. 2, S. 362; derselbe, Staatschef und Regierung, S. 65; Meder, Walter, BK, Art. 68, Erl. II, 3. S. 1.

209) v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 68, Anm. 2, S. 362.

210) Maunz-Dürig, Kommentar, Art. 81, Anm. II, 4, S. 6, mit Fußnote 3; Wöhler, Kurt, Diss., S. 98.

und von wem diese Vorlage eingebracht wurde <sup>211)</sup>. Dies bedeutet also, daß es sich gem. Art. 76, Abs. 1, GG um eine Vorlage der Bundesregierung, des Bundesrates oder aus der Mitte des Bundestages handeln kann, und daß diese Vorlage sowohl vor als auch nach dem Mißtrauensvotum eingebracht worden sein kann. Die Dringlichkeitserklärung der Bundesregierung allerdings muß n a c h Versagung des Vertrauens durch den Bundestag erfolgen <sup>212)</sup>. Hierbei ist auffallend, daß die B u n d e s r e g i e r u n g, nicht aber der B u n d e s k a n z l e r die Gesetzesvorlage als dringlich bezeichnen muß <sup>213)</sup>. Der Begriff Bundesregierung ist nicht eindeutig <sup>214)</sup>. Nach der

- 
- 211) Bauermeister, Erich, Diss., S. 31; Boedwig, Adheld, Diss., S. 46; Börner, Bodo, DöV 1950, S. 237; Maunz-Dürig, Kommentar, Art. 81, Anm. II, 4, S. 6, mit Fußnote 2; a.A. Klein, Alois, Diss., S. 78, der, allerdings ohne Begründung, nur von Gesetzesvorlagen, die von der Bundesregierung eingebracht wurden, spricht.
- 212) Maunz-Dürig, Kommentar, Art. 81, Anm. II, 6, S. 7.
- 213) Boedwig, Adheld, Diss., S. 43; Klein, Alois, Diss., S. 78.
- 214) v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Vorb. IV vor Abschnitt IV, S. 1197 ff.; dort wird ausgeführt, daß der Begriff in weiterem und engerem Sinne gebraucht werde. Unter Bundesregierung im weiteren Sinne verstehe man die Regierungsorgane - nach dem Grundgesetz Bundestag, Bundesrat, Bundeskanzler, Bundesregierung im engeren Sinne und Bundespräsident. Unter Bundesregierung im engeren Sinne verstehe man die Gesamtheit des Kollegiums von Bundeskanzler und Bundesminister. Außerdem wird darauf hingewiesen, daß der Begriff Bundesregierung einmal als Bezeichnung für das "abstrakt-institutionelle Organ", zum anderen für das "konkret-aktuell wirkungsfähige Organ", schließlich für die jeweiligen Mitglieder der Bundesregierung als Personen verwendet werde.

Entstehungsgeschichte und dem Sinn und Zweck der Bestimmung kann der Begriff Bundesregierung hier nur in engerem Sinne verstanden werden. Das ergibt sich vor allem auch aus der Gegenüberstellung von Bundesregierung und Bundesrat. Die Bundesregierung wird also hier in ihrer Gesamtheit, als Kollegium von Bundeskanzler und Bundesminister, tätig <sup>215)</sup> (vgl. Art. 62 GG) <sup>216)</sup>. Zwar steht das Grundgesetz überwiegend im Zeichen des sogenannten Kanzlerprinzips <sup>217)</sup>, d.h. in erster Linie steht dem Kanzler die politische Entscheidungsbefugnis zu. Dies schließt aber nicht aus, daß dieses Prinzip in besonderen Fällen durchbrochen oder ergänzt wird <sup>218)</sup>. Gerade die Entscheidung über die Dringlichkeit der Gesetzesvorlage nach Art. 81, Abs. 1, GG beinhaltet eine solche Durchbrechung. Denn über die Dringlichkeit der Vorlage entscheidet die Bundesregierung nach ihrem freien, nicht überprüfbaren Ermessen <sup>219)</sup> in Form eines Beschlusses nach vorangegangener Beratung <sup>220)</sup>.

---

215) Die Bundesregierung in diesem Sinne ist ein unmittelbares kollegiales Staatsorgan, eines der "besonderen Organe" i.S. des Art. 20, Abs. 2, S. 2, GG. Vgl. die umfassenden Ausführungen über die Rechtsstellung der Bundesregierung bei v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Vorb. IV, 3, S. 1198.

216) In aller Regel wird der Begriff Bundesregierung in diesem Sinne verstanden, wo das Grundgesetz diesen Begriff verwendet; vgl. v. Mangoldt-Klein, a.a.O., S. 1197, mit Literaturnachweisen.

217) Vgl. Art. 65, S. 1, GG.

218) Hamann, Andreas, Kommentar, Art. 65, Anm. A/B, S. 270; Meder, Walter, PK, Art. 65, Erl. II, 1, S. 1; v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 65, Anm. 2, S. 349; entsprechende Regelung auch in der BRegGeschO vom 11.5.1951: §§ 1 - 4, 9 und 17. Vgl. zu diesen Prinzipien schon Art. 56 und 58 WRV; Anschütz, Gerhard, Kommentar WRV, Art. 56, Anm. 1 und 4.

219) Bauermeister, Erich, Diss., S. 31; Börner, Bodo, DöV 1950, S. 237; v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 81, Anm. 2, S. 436; Maunz-Dürig, Kommentar, Art. 81, Anm. II, 6, S. 7.

220) Vgl. § 15, Abs. 1, Ziff. e, BRegGeschO.

Schon hier könnte man kritisieren, daß gerade in einer politisch so gespannten Lage die Bundesregierung als Kollegium tätig werden muß<sup>221)</sup>, während doch gerade der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik bestimmt und über den doch viel weiter gehenden Vorschlag zur Auflösung des Bundestages gem. Art. 68, Abs. 1, GG allein entscheiden kann<sup>222)</sup>. Eine solche Kritik ändert aber nichts an der Tatsache, daß die Dringlichkeitserklärung nach dem geltenden Verfassungsrecht von einem Kabinettsbeschluß getragen sein muß<sup>223)</sup>.

aa) Die Befristung

Das Recht der Bundesregierung, eine Vorlage vor dem Bundestag als dringlich zu bezeichnen, unterliegt keiner Befristung<sup>224)</sup>. Vor allem ist darauf nicht die Frist von 21 Tagen des Art. 68 GG, die dem Bundespräsidenten für die Auflösung des Bundestages gesetzt ist, anwendbar. Wenn der Bundestag nach Ablehnung einer Vertrauensfrage einer erneuten Vertrauensfrage des Bundeskanzlers entsprochen hat, erlischt auch das Recht der Bundesregierung, eine Gesetzesvorlage als dringlich zu bezeichnen<sup>225)</sup>. Das bedeutet jedoch keineswegs, daß die Bundesregierung nicht mehr auf die besondere Bedeutung einer Gesetzesvorlage hinweisen kann. Vielmehr verliert die Bundesregierung das Recht einer Dringlichkeitserklärung nur in dem rechtstechnisch speziellen Sinn des Art. 81, Abs. 1, GG.

---

221) In der Literatur wird eine solche Kritik aber nur in Bezug auf die Kollegialentscheidung der Bundesregierung über den Antrag auf Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes erhoben; Nawiasky, Hans, Grundgedanken, S. 102.

222) Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 45.

223) Maunz, Theodor, Staatsrecht, S. 308; v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 65, Anm. V, 3, S. 1268, v. Wiek, Georg, Kompetenzwahrnehmung, S. 132.

224) Bauermeister, Erich, Diss., S. 31.

225) Börner, Bodo, DöV 1950, S. 237.

bb) Die Form

Über die Form der Dringlichkeitserklärung ist in Art. 81 GG nichts ausgesagt. Auch die Geschäftsordnungen des Bundestages und der Bundesregierung haben diese Fragen nicht geregelt. Daraus ergibt sich, daß die Dringlichkeitserklärung weitgehend formfrei, allerdings im Rahmen der parlamentarischen Gepflogenheiten zu behandeln ist.

Demnach wird es in der Praxis meist so sein, daß der Bundeskanzler in einer Sitzung des Bundestages im Namen der Bundesregierung, als Kollegium von Bundeskanzler und Bundesminister <sup>226)</sup>, die Dringlichkeit der betreffenden Gesetzesvorlage erklärt. An Stelle des Bundeskanzlers kann eventuell auch ein anderes Mitglied des Kabinetts durch einen entsprechenden Mehrheitsbeschluß der Bundesregierung oder durch den Bundeskanzler beauftragt werden, diese Erklärung abzugeben. Schließlich wäre es auch denkbar, daß die Bundesregierung ihre Erklärung dem Bundestag, d.h. dessen Präsidenten, schriftlich zuleitet. Dann hat der Bundespräsident diese Erklärung in der folgenden Sitzung dem Bundestag mitzuteilen.

Da die Bundesregierung ein erhebliches Interesse daran hat, kann ihr die Initiative überlassen bleiben, den schnellsten und wirksamsten Weg für ihre Erklärung einzuschlagen.

c) Die Ablehnung der Gesetzesvorlage durch den Bundestag

Trotz dieser Dringlichkeitserklärung lehnt im Falle des Art. 81, Abs. 1, GG der Bundestag die in Frage kommende Gesetzesvorlage ab. Diese Ablehnung erfolgt durch mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen, wobei die

---

226) Vgl. die Ausführungen Hauptteil C I, 2, b, S. 47 f. der Untersuchung.

Stimmenthaltungen nicht mitzuzählen sind 227).

Alle Stimmenthaltungen sind also wie nicht abgegebene Stimmen anzusehen.

aa) Die Abänderung der Gesetzesvorlage

In den meisten Fällen wird eine dem Bundestag vorgelegte Gesetzesvorlage nicht als Ganzes abgelehnt. Vielmehr wendet sich der Bundestag meist nur gegen einzelne Teile oder bestimmte Formulierungen der Vorlage. Aus dieser Erkenntnis erhebt sich die Frage, welche Folgerungen aus einer solch teilweise negativen Einstellung des Bundestages zu ziehen sind. Aus dem Wortlaut des Art. 81, Abs. 1, GG <sup>228)</sup> könnte man schließen, daß die Bundesregierung die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes nur beantragen kann, wenn der Bundestag die Vorlage, die die Bundesregierung als dringlich bezeichnet hat, v ö l l i g ablehnt. Dadurch aber würde der Gesetzgebungsnotstand fast bedeutungslos, da in der Praxis eine vollständige Ablehnung nur äußerst selten ist. Darüber hinaus ist eine tiefgreifende Änderung einer Gesetzesvorlage oft für die Bundesregierung noch unerwünschter als eine völlige Ablehnung. Da aber das Gesetzgebungsnotstandsverfahren gerade ein Hilfsmittel der Minderheitsregierung gegen einen obstruierenden Bundestag sein soll, muß ihr dieser Weg auch bei Abänderungen der dringlichen Vorlagen offenstehen. Eine Abänderung muß also dann der Ablehnung gleichgestellt werden <sup>229)</sup>.

Zu diesem Ergebnis muß man auch deswegen kommen, weil anderenfalls der Bundestag in der Lage wäre,

---

227) Giese, Friedrich, Kommentar, Art. 42, Anm. 4, S. 77 f.; Hamann, Andreas, Kommentar, Art. 42, Anm. C, 3, S. 238; v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 42, Anm. 3, S. 243; v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 42, Anm. IV, 3 b; Schneider, Hans, BK, Art. 42, Erl. II, 4 d, S. 3.

228) ".... wenn der Bundesrat sie ablehnt."

229) Wöhler, Kurt, Diss., S. 98, Anm. 2.

die Bundesregierung an der Einleitung des Gesetzgebungsnotstandsverfahrens zu hindern. Der Bundestag könnte nämlich eine Vorlage, der er ablehnend gegenübersteht, so ändern, daß die Bundesregierung ihre gewünschten Ziele nicht erreichen kann, aber auch keiner Ablehnung des Bundestages gegenübersteht, die die Voraussetzung für den Antrag der Bundesregierung zur Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes durch den Bundespräsidenten ist. Schließlich kann man auch aus Art. 81, Abs. 2, S. 1, GG folgern, daß auch eine Abänderung durch den Bundestag als Ablehnung angesehen werden kann. Zweifelhaft ist dabei nur, ob j e d e Abänderung als Ablehnung anzusehen ist. V. Mangoldt <sup>230)</sup> wollte entsprechend Art. 81, Abs. 2, S. 1, GG nur dann eine Abänderung als Ablehnung ansehen, wenn sie in einer von der Bundesregierung als unannehmbar bezeichneten Fassung erfolgt <sup>231)</sup>. Die Erklärung der Bundesregierung, daß die Fassung der Gesetzesvorlage für sie unannehmbar ist, wird praktisch vom Bundeskanzler oder einem anderen Mitglied der Bundesregierung vor dem Bundestag, d.h. in einer Sitzung des Bundestages, abgegeben werden. Doch schließt das nicht aus, daß sie auch schriftlich eingereicht und vom Bundestagspräsidenten mitgeteilt wird. Es wäre eventuell möglich, diese Frage in der Geschäftsordnung des Bundestages zu regeln. Doch erscheint eine strenge Formvorschrift nicht erforderlich, da es genügen muß, daß die Bundesregierung in irgendeiner Weise den Bundestag wissen läßt, daß der Gesetzesbeschluß für sie unannehmbar ist. Da die Bundesregierung daran ein erhebliches Interesse hat, kann man ihr auch den Weg überlassen, auf dem sie dem Bundestag ihre Einstellung zu der Abänderung der Gesetzesvorlage mitteilt. Daraus folgt also,

---

230) v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 81, Anm. 2, S. 437.

231) Zu den Einzelheiten des Art. 81, Abs. 2, S. 1, GG vgl. S. 80 ff. der Untersuchung.

daß nicht jede Abänderung als Ablehnung zu gelten hat, sondern nur die, die den Zielen der Minderheitsregierung entgegenstehen. Denn es wäre widersinnig, wenn der Bundesregierung nicht die Möglichkeit offenstehen würde, Abänderungen des Bundestages, denen sie zustimmt und die ihre eigene Vorlage u.U. noch in ihrem Sinne verbessern, noch zu berücksichtigen. Die Bundesregierung kann nicht gezwungen sein, jede vom Bundestag abgeänderte Vorlage zunächst als Ablehnung zu behandeln und danach eventuell wieder als eigene Vorlage dem Bundestag vorzulegen. Diese Umständlichkeit steht im Widerspruch mit dem Bedürfnis nach größtmöglicher Schnelligkeit der Legislative, die wegen der oft langen parlamentarischen Debatten ihrer Natur nach schon zeitraubend und schwerfällig ist. Wenn also die Bundesregierung mit den Abänderungsvorschlägen des Bundestages einverstanden ist, kann diese abgeänderte Vorlage den normalen Gesetzgebungsweg durchlaufen. In diesem Falle bedeutet eine Abänderung keine Ablehnung i.S. des Art. 81, Abs. 1, GG.

bb) Die Verschleppung der Abstimmung über die Gesetzesvorlage

Der Bundestag hätte eventuell noch die Möglichkeit, durch Verschleppungstaktik, wie Vertagungen oder Verweisungen in die verschiedenen Ausschüsse, es weder zu einer Ablehnung noch zu einer für die Bundesregierung unannehmbaren Abänderung kommen zu lassen. Allerdings ist diese Möglichkeit auf Grund des § 102 BTGGesO weitgehend unmöglich gemacht. Denn dort wird bestimmt, daß eine als dringlich bezeichnete Vorlage auf Verlangen der Bundesregierung auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung des Bundestages gesetzt werden muß, daß sie nur einmal von der Tagesordnung wieder abgesetzt werden kann und daß sie auch dann als abgelehnt gilt, wenn zweimal in der zweiten und dritten Beratung bei

einer Einzel- oder Schlußabstimmung wegen Beschlußunfähigkeit ergebnislos abgestimmt wurde. Dadurch wären der Bundesregierung dann die Möglichkeiten aus dem Gesetzgebungsnotstand unmöglich gemacht <sup>232)</sup> oder für längere Zeit entzogen. Eine solche Begünstigung taktischer Winkelzüge kann aber nicht im Sinne des Grundgesetzes sein. Dies ergibt sich schon daraus, daß Art. 81, Abs. 2, S. 2, GG eine Verschleppung des Gesetzgebungsnotstandsverfahrens durch den Bundestag verhindern will. Für Art. 81, Abs. 1, GG muß eine sinngemäße Auslegung <sup>233)</sup> dazu kommen, daß nach einer angemessenen Frist die Untätigkeit bzw. die Verschleppungshandlungen des Bundestages einer Ablehnung gleichgesetzt werden müssen <sup>234)</sup>.

Zweifel ergeben sich noch daraus, welche Frist als angemessen in diesem Sinne zu werten ist. Es liegt nahe, zur Lösung dieser Frage die Vierwochenfrist des Art. 81, Abs. 2, S. 2, GG heranzuziehen. Obwohl diese Frist in Anbetracht der politischen Krisenlage dieser Situation sehr lange erscheint, muß sie als im Sinne des Grundgesetzes betrachtet werden. Denn auch im Falle des Art. 81, Abs. 2, S. 2, GG soll eine Taktik des Bundestages zur Verhinderung des Gesetzgebungsnotstandes ausgeschlossen werden. Auch hier wird die verhältnismäßig lange Frist von vier Wochen eingeräumt.

---

232) Boedwig, Adheld, Diss., S. 48.

233) v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 81, Anm. 2, S. 437, lehnt im Falle der 1. Beschlußfassung des Bundestages eine Berufung auf Art. 81, Abs. 2, GG ab.

234) Boedwig, Adheld, Diss., S. 48.

d) Der Antrag der Bundesregierung auf Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes

Nach Ablehnung der Vorlage, nach einer für die Bundesregierung unannehmbaren Abänderung oder nach einer unangemessen langen Untätigkeit des Bundestages liegt die Initiative erneut auf Seiten der Bundesregierung. Sie hat jetzt mit einem Regierungsbeschuß<sup>235)</sup>, also als Kollegium, darüber zu entscheiden, ob sie beim Bundespräsidenten den Antrag zur Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes stellen will<sup>236)</sup>.

aa) Die Zusammenfassung der Beschlüsse der Bundesregierung über die Dringlichkeitserklärung und den Antrag

In der Praxis werden die beiden Regierungsbeschlüsse darüber, daß die Gesetzesvorlage als dringlich bezeichnet werden soll und beim Bundespräsident der Antrag zur Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes gestellt werden soll, zusammenfallen. Es wird nämlich kaum einmal der Fall eintreten, daß die Bundesregierung zwar der Dringlichkeitserklärung zustimmen, den Antrag auf Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes beim Bundespräsidenten aber nicht stellen will. Denn die Dringlichkeitserklärung stellt lediglich eine Vorstufe des Antrags zur Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes dar. Für sich allein ergeben sich aus der Dringlichkeitserklärung unmittelbar keine rechtlichen Folgen, wenn man davon ab-

---

235) Gem. § 24, Abs. 2, BRegGescho entscheidet bei Beschlüssen der Bundesregierung die Stimmmehrheit, bei Stimmengleichheit gem. § 22, Abs. 1, BRegGescho die Stimme des Vorsitzenden, also die des Bundeskanzlers. Lechner-Hülshoff, § 24 BRegGescho. S. 343 zu der entsprechenden Vorschrift Art. 58 WRV: Anschütz, Gerhard, Kommentar WRV, Art. 58, Anm. 1, S. 286.

236) v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 58, Anm. IV, 3, S. 1116, betont ausdrücklich, daß dem Antrag nach Art. 81, Abs. 2, S. 1, GG ein nach Mehrheitsgrundsatz zustandegekommener Kollegialbeschuß der Bundesregierung zu Grunde liegen müsse. Das muß auch für den Antrag nach Art. 81, Abs. 1, GG gelten.

sieht, daß durch sie die betreffende Gesetzesvorlage von dem Einverständnis der Bundesregierung abhängig ist und daß sich, falls der Gesetzgebungsnotstand erklärt wird, dadurch der Bundestag wieder auf seine legislativen Pflichten besinnen kann und vor dem eigentlichen Verfahren gemäß Art. 81 GG seine Obstruktion aufgibt <sup>237)</sup>. Doch handelt es sich zumindest bei der Wirkung, die die Dringlichkeitserklärung auf den Bundestag ausübt, weniger um rechtliche als um tatsächliche Folgen. Dabei wird nicht übersehen, daß die tatsächlichen Folgen nur Auswirkungen der rechtlichen Wirkung der Dringlichkeitserklärung sind. Wenn man berücksichtigt, daß die Situation, die zur Einleitung des Gesetzgebungsnotstandsverfahrens führt, meist besonders schnelles Handeln verlangt, muß man anerkennen, daß die Bundesregierung die beiden Beschlüsse in einer Sitzung und in einer einzigen Abstimmung zusammenfaßt. Ein solcher Beschluß der Bundesregierung würde etwa so gefaßt, daß der Dringlichkeitserklärung ohne Bedingung und dem Antrag beim Bundespräsidenten unter der aufschiebenden Bedingung, daß der Bundestag die Gesetzesvorlage ablehnt bzw. die einer Ablehnung gleichzubehandelnden Fälle vorliegen, zugestimmt wird.

bb) Die Notwendigkeit einer Kollegialentscheidung

Gerade an der Notwendigkeit einer Kollegialentscheidung über den Antrag der Bundesregierung zur Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes durch den Bundespräsidenten wurde Kritik geübt <sup>238)</sup>, da sie mit der starken Stellung des Bundeskanzlers nicht zu vereinbaren sei. Auch erscheine es widersinnig, wenn der Bundeskanzler zwar die

---

237) Klein, Alois, Diss., S. 78 f.

238) Vgl. Anm. 221 auf S. 50 der Untersuchung.

erste Entscheidung, ob es einmal zur Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes kommen soll <sup>239)</sup>, allein treffen könne, bei den weiteren Entscheidungen in dieser Richtung aber auf einen Mehrheitsbeschluß der Bundesregierung angewiesen sei <sup>240)</sup>. Denn der Bundeskanzler könne die Vertrauensfrage i.S. des Art. 68 GG eventuell sogar gegen den Willen seiner Minister stellen <sup>241)</sup>.

Diese kritischen Bemerkungen können aber allenfalls de lege ferenda von Bedeutung sein <sup>242)</sup>, de lege lata können sie nicht anerkannt werden.

Es geht vor allem nicht, das Erfordernis eines Regierungsbeschlusses als Redaktionsversehen zu werten und einfach durch eine Kanzlerentscheidung zu ersetzen. Denn einerseits widerspricht das dem insofern klaren Wortlaut des Art. 81, Abs. 1, GG, und andererseits ergeben sich auch aus den Materialien zu Art. 81 GG <sup>243)</sup> dafür keine Anhaltspunkte. Im übrigen muß man Gesetze - auch Verfassungsbestimmungen - in dubio pro legislatore auslegen, d.h. dem Gesetzgeber den Willen unterstellen, das Richtige gewollt zu haben <sup>244)</sup>. Schneider <sup>245)</sup> versucht, das Erfordernis eines Regierungsbeschlusses damit zu begründen, daß es

---

239) Gemeint ist damit der Antrag des Bundeskanzlers gem. Art. 68 GG, ihm das Vertrauen auszusprechen.

240) Bauermeister, Erich, Diss., S. 34.

241) Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 27.

242) Dabei bleibt aber zu berücksichtigen, daß eine Änderung dieser Regelungen nur als Verfassungsänderung i.S. des Art. 79 GG möglich wäre.

243) Vgl. Hauptteil B, S. 17 - 31 der Untersuchung; Bauermeister, Erich, Diss., S. 35.

244) Burckhardt, Walter, Methode, S. 277 f., insbesondere S. 280.

245) VVDStrL Heft 8, S. 45.

im Falle des Gesetzgebungsnotstandes gerade auf die Geschlossenheit der Regierung ankomme, um der obstruierenden Mehrheit des Bundestages wirksam und einheitlich entgegentreten zu können<sup>246)</sup>. Wenn schon im Parlament keine Einigung zu erzielen sei, so solle diese wenigstens in der Minderheitsregierung festgestellt werden. Im Falle der Auflösung des Bundestages aber erübrige sich eine geschlossene Haltung der Bundesregierung.

Wenn sich diese Begründung auch nicht aus dem Wortlaut des Art. 81, Abs. 1, GG ergibt, und auch aus der Entstehungsgeschichte diese Absicht der Verfasser des Grundgesetzes nicht zu entnehmen ist, so scheint eine solche Auslegung mit dem Wortlaut des Art. 81, Abs. 1, GG nicht im Widerspruch zu stehen. Daher ist diese Lösung der Annahme eines redaktionellen Versehens auf jeden Fall vorzuziehen.

e) Die Zustimmung des Bundesrates

aa) Die Zweifel über die Reihenfolge der Mitwirkung

Aus dem Wortlaut des Art. 81, Abs. 1, GG ergibt sich nicht eindeutig, was nach dem Beschluß der Bundesregierung über den Antrag folgt. Denn aus der unglücklichen Aneinanderreihung zweier adverbialer Bestimmungen<sup>247)</sup> lassen sich drei verschiedene Lösungsmöglichkeiten vertreten.

Die erste Lösungsmöglichkeit ist, zuerst den Antrag der Bundesregierung dem Bundespräsidenten zuleiten zu lassen, danach die Erklärung des Ge-

---

246) v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 81, Anm. 2, S. 437.

247) 1. auf Antrag der Bundesregierung,  
2. mit Zustimmung des Bundesrates.

setzgebungsnotstandes durch den Bundespräsidenten zu fordern und den Bundesrat als letzte entscheidende "Instanz" darüber befinden zu lassen, ob die Erklärung des Bundespräsidenten rechtswirksam werden soll.

Die zweite Möglichkeit ist, wieder zunächst den Antrag der Bundesregierung dem Bundespräsidenten zuzuleiten. Dann müßte der Bundespräsident die Zustimmung des Bundesrates einholen, ob er den Gesetzgebungsnotstand erklären kann oder nicht. Erhält er diese Zustimmung, so kann er den Gesetzgebungsnotstand rechtswirksam erklären.

Als letzte Lösung kommt schließlich in Frage, daß die Bundesregierung nach ihrem Beschluß über den Antrag die Zustimmung des Bundesrates einholt, dann die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes beim Bundespräsidenten beantragt und daß danach der Bundespräsident als letzte "Instanz" den Gesetzgebungsnotstand erklären kann <sup>248)</sup>.

Im Ergebnis kann nur der letzten Lösung zugestimmt werden <sup>249)</sup>. Denn es entspricht dem ganzen strukturellen Aufbau des Grundgesetzes, daß der Bundespräsident in diesem Verfahren den Abschluß bildet. Vor dem Antrag an den Bundespräsidenten muß die Einmütigkeit von Bundesregierung und Bundesrat feststehen. Es entspricht darüber hinaus der Stellung des Bundespräsidenten als "pouvoir

---

248) So Abgeordneter Dr. Schmid (SPD) in 34. Sitzung des Hauptausschusses vom 11.1.1949, Hauptauschuß Stenobericht S. 422.

249) Blücher, Franz, Bundesregierung und Parlament, S. 3; Jellinek, Walter, VVDStrL Heft 8, S. 15; Klein, Alois, Diss., S. 80; Schäfer, Hans, Der Bundesrat, S. 97; Schlochauer, Hans-Jürgen, Öffentliches Recht, S. 74; Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 45; Wöhler, Kurt, Diss., S. 101.

neutre", daß er die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des gemeinsamen Vorgehens von Bundesregierung und Bundesrat im Rahmen des Gesetzgebungsnotstandes einer letzten Prüfung unterzieht. Darüber hinaus entspricht nur diese Lösung der Würde.<sup>250)</sup> des Bundespräsidenten als Staatsoberhaupt der Bundesrepublik Deutschland. Denn es ergäbe ein seltsames Bild, wenn der Bundesrat eine Entscheidung des Bundespräsidenten korrigieren könnte oder der Bundespräsident für seine Entscheidung erst die "Erlaubnis" des Bundesrates einholen müßte<sup>251)</sup>. Auch wenn man bedenkt, daß der Bundespräsident im normalen Gesetzgebungslauf mit der Ausfertigung und Verkündung der Gesetze (Art. 82 GG) den Abschluß des legislativen Weges bildet, sollte ihm auch bei der Einleitung des Gesetzgebungsnotstandsverfahrens, d.h. bei der Erklärung des Gesetzgebungsnotstands, die diesen Teil des Verfahrens abschliessende Stellung eingeräumt werden. Nach dem Beschluß der Bundesregierung über den Antrag beim Bundespräsidenten hat also die Bundesregierung die Zustimmung des Bundesrates einzuholen.

bb) Die Form und Frist der Zustimmung

Weder das Grundgesetz noch eine Geschäftsordnung regeln die Form noch eine eventuelle Frist, die die Bundesregierung einzuhalten hat, um die Zustimmung des Bundesrates einzuholen, und die der Bundesrat bei seiner späteren Zustimmung<sup>252)</sup> zu beachten hat. Eine gesetzliche Normierung

---

250) Bauermeister, Erich, Diss., S. 47.

251) Dabei soll allerdings die im Gegensatz zur WRV schwächere Stellung des Bundespräsidenten nicht verkannt werden.

252) Oder eventuell auch bei einer Ablehnung.

erübrigt sich aber, da es der Initiative von Bundesregierung bzw. Bundesrat überlassen bleiben kann, die zweckmäßigste Form zu praktizieren. Denn es liegt in beider Interesse, daß keine Unklarheiten und Zweifel bei den an dem Gesetzgebungsnotstandsverfahren beteiligten Organen aufkommen. Aus diesen Gründen entfällt auch die Notwendigkeit, bestimmte Fristen zu setzen; denn beide Organe werden bestrebt sein, ihre Entscheidungen unverzüglich weiterzuleiten.

In der Praxis erscheint es am zweckmäßigsten, daß die Bundesregierung die Zustimmung des Bundesrates zur Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes durch den Bundespräsidenten in ähnlicher Weise einholt wie zu Gesetzesvorlagen <sup>253)</sup>.

Dies bedeutet, daß der Bundeskanzler dem Bundesrat den Kabinettsbeschluß zuleitet, d.h. in schriftlicher Form zuleitet. Ein in der Sache zuständiger Bundesminister, d.h. am besten der, in dessen Ressort die Gesetzesvorlage, für die der Gesetzgebungsnotstand erklärt werden soll, fällt, hat dann in der betreffenden Sitzung des Bundesrates die Auffassung der Bundesregierung <sup>254)</sup> zu vertreten.

Der Bundesrat seinerseits hat seinen Beschluß <sup>255)</sup>

---

253) Vgl. § 28 Geschäftsordnung der Bundesregierung.

254) oder zumindest die Auffassung der Mehrheit der Bundesregierung, vgl. § 24, Abs. 2, Geschäftsordnung der Bundesregierung.

255) Gem. Art. 52, Abs. 3, GG und § 9, Abs. 1, Geschäftsordnung des Bundesrates mit der Mehrheit seiner Stimmen, d.h. nach überwiegender Auffassung mit absoluter Mehrheit. Giese, Friedrich, Art. 52, Erl. II, 4, S. 93; Hamann, Andreas, Art. 52, Anm. C, 2, S. 235; v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 52, Anm. V, 1; Wöhler, Kurt, Diss., S. 191 f.; vgl. vor allem aber die Stellungnahme des Rechtsausschusses des Bundesrates in seinem Schreiben vom 24.11.1950 an den Bundesratspräsidenten. Auszüge dieses Schreibens bei v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 52, Anm. 5, S. 288; a.A. in dieser Frage, v. Mangoldt, Hermann, a.a.O.; ohne klare Stellungnahme: Scupin, Hans Ulrich, BK, Art. 52, Erl. I, 4, S. 2 f.

der Bundesregierung zuzuleiten. Auch hier ist Schriftform geboten. Der Bundesratspräsident hat die Mitteilung über die Zustimmung des Bundesrates zu unterzeichnen. Die Mitteilung an die Bundesregierung hat in Anbetracht der Eile, die dem Verfahren in der Regel zugrunde liegt, unverzüglich zu erfolgen.

cc) Die deklaratorische Wirkung der Zustimmung

Abschließend sei über die schriftliche Mitteilung der Zustimmung des Bundesrates noch bemerkt, daß sie nur deklaratorische Wirkung hat. Die in Art. 81, Abs. 1, GG verlangte Zustimmung ist bereits mit der positiv ausfallenden Abstimmung im Bundesrat erteilt. Denn es liegt weder i.S. einer schnellen Abwicklung des Verfahrens noch i.S. der Bedeutung einer Abstimmung im Bundesrat, daß der Beschluß des Bundesrates erst rechtswirksam werden soll, wenn er der im Einzelfall in Frage kommenden Stelle - hier der Bundesregierung - mitgeteilt wird.

f) Die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes durch den Bundespräsidenten

Nach der Zustimmung des Bundesrates kann die Bundesregierung beim Bundespräsidenten die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes beantragen.

Weder aus Art. 81 GG noch aus den Geschäftsordnungen des Bundestages, des Bundesrates oder der Bundesregierung läßt sich irgendetwas über die Form oder eine eventuelle Befristung dieses Antrags entnehmen.

aa) Die Form des Antrages der Bundesregierung

Hinsichtlich der Form sollten die Vorschriften eingehalten werden, die sich im Verkehr zwischen Bundesregierung und Bundespräsident herausgebildet haben. Es muß verlangt werden, daß der Antrag der Bundesregierung schriftlich verfaßt und mit der Erklärung verbunden ist, daß der

Bundesrat dem Antrag zugestimmt habe. Um Unklarheiten zu vermeiden, wäre es vorteilhaft, wenn der Antrag zumindest vom Bundeskanzler, eventuell auch von sämtlichen Ministern unter Gegenzeichnung durch den Bundesratspräsidenten unterzeichnet würde. Unter Umständen könnte die Gegenzeichnung des Bundesratspräsidenten dadurch ersetzt werden, daß dem Antrag die vom Bundesrat der Bundesregierung zugesandte Zustimmungserklärung beigelegt würde. Im Interesse eines schnellen Ablaufs des Gesetzgebungsnotstandsverfahrens wird die Bundesregierung schon alles tun, um auf Seiten des Bundespräsidenten irgendwelche Zweifel über die erforderlichen Voraussetzungen des Antrages auszu-schließen. Aus diesen Gründen werden Form und Inhalt des Antrages in der Regel zu keinen Beanstandungen durch den Bundespräsidenten führen.

bb) Die Frist des Antrages der Bundesregierung

Wenn auch eine Befristung für den Antrag beim Bundespräsidenten durch die Bundesregierung nicht normiert ist, so bedeutet dies jedoch nicht, daß der Bundesregierung dieses Recht "ad ultimum" zugestanden wird <sup>256)</sup>. Denn das würde bedeuten, daß ein Schwebezustand, als den man die Zeit bis zur endgültigen Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes oder aber seiner Ablehnung durch den Bundespräsidenten bezeichnen kann, sich zu einem Dauerzustand konsolidieren könnte. Dies kann aber nicht i.S. des Grundgesetzes sein. Denn das Verfahren des Gesetzgebungsnotstandes soll ja gerade einen Ausweg aus einer Krisenlage, aus unklaren politischen Verhältnissen, geben, nicht aber einen Weg zu neuen Unklarheiten weisen.

---

256) A.A. Förner, Bodo, DöV 1950. S. 237, der aber mit seiner kurzen Bemerkung über dieses Problem nicht jede zeitliche Begrenzung des Antragsrechts ablehnen will.

Im übrigen ist mit Börner <sup>257)</sup> anzunehmen, daß nach allgemeinen Rechtsgedanken das Antragsrecht der Bundesregierung nach Ablauf einer angemessenen Frist verwirkt ist. Der Bundespräsident soll dabei nach Börner <sup>257)</sup> die erforderliche Kontrolle ausüben.

Schwierig ist allerdings die Frage, was in diesem Falle unter angemessener Frist zu verstehen ist. Einen generellen Maßstab kann man m.E. dafür nicht aufstellen. Vielmehr ist von Fall zu Fall, je nach dem Grad der politischen Schwierigkeiten, denen die Bundesregierung gegenübersteht, zu entscheiden. Dabei ist auch zu berücksichtigen, welche Stellung die Bundesregierung nach dem Kabinettsbeschluß über den Antrag und nach der Zustimmung durch den Bundesrat einnimmt. Wenn sie etwa durch Kompromißverhandlungen mit Vertretern des obstruierenden Bundestages zu erkennen gibt, daß sie den Weg des Gesetzgebungsnotstandes doch nicht einschlagen will, so muß darin eine Verwirkung ihres Rechts zur Antragstellung beim Bundespräsidenten gesehen werden. In der Regel muß also verlangt werden, daß die Bundesregierung nach Zustimmung des Bundesrates möglichst umgehend den Antrag beim Bundespräsidenten stellt.

cc) Die Entscheidungsfreiheit des Bundespräsidenten

Die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes durch den Bundespräsidenten stellt einen "formellen Staatsakt" <sup>258)</sup> dar. Wie sich schon aus dem Wortlaut des Art. 81, Abs. 1, GG ergibt, kann der Bundespräsident den Gesetzgebungsnotstand erklären. Dies bedeutet also, daß der Bundespräsident in seiner Entscheidung frei ist <sup>259)</sup>. Er kann die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes also

---

257) Börner, Bodo, DöV 1950, S. 237.

258) Klein, Alois, Diss., S. 80.

259) Boedwig, Adheld, Diss., S. 49.

auch ablehnen oder sogar die "Untätigkeit" wählen <sup>260)</sup> 261).

Gerade in dieser Situation wird die Stellung des Bundespräsidenten als die eines Mittlers <sup>262)</sup> besonders deutlich. Falls der Bundespräsident dem Antrag der Bundesregierung auf Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes stattgibt, so zeigt er damit, daß er der amtierenden Minderheitsregierung eine Chance geben will, die bestehende Krise zu überwinden <sup>263)</sup>. Doch bedeutet die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes durch den Bundespräsidenten nicht nur eine Billigung der Politik des Bundeskanzlers in abstracto, sondern sie beinhaltet gleichzeitig eine Stellungnahme des Bundespräsidenten zu der konkreten Gesetzesvorlage, für die der Gesetzgebungsnotstand erklärt wird. Wenn der Bundespräsident auch nicht ausdrücklich zu erkennen gibt, daß er dieser Vorlage positiv gegenübersteht, so zeigt er mit seiner Erklärung doch, daß er sie jedenfalls nicht mißbilligt <sup>264)</sup>.

Falls aber der Bundespräsident die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes ablehnt, besagt dies noch nicht, daß er die Politik des Minderheitenkanzlers im ganzen ablehnt oder aber die einzelne Vorlage, für die er den Gesetzgebungsnotstand er-

---

260) Dreher, Eduard, NJW 1950, S. 132; Hamann, Andreas, Art. 81, Anm. C, 2, S. 303; Klein, Alois, Diss., S. 81; v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 81, Anm. 2, S. 437; Maunz-Dürig, Kommentar, Art. 81, Anm. II, 5, S. 6; Nawiasky, Hans, Grundgedanken, S. 102; Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 44; Wöhler, Kurt, Diss., S. 102.

261) Nawiasky, Hans, DöV 1950, S. 162, sieht allerdings die Möglichkeit der Untätigkeit nicht.

262) Börner, Bodo, DöV 1950, S. 239; v. Mangoldt, Hermann, Art. 81, Anm. 2, S. 437; Nawiasky, Hans, Grundgedanken, S. 102 und 111.

263) Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 44.

264) Glum, Friedrich, Festgabe für Erich Kaufmann, S. 60.

klären soll, mißbilligt. Zwar kann dies der Fall sein, es ist aber nicht unbedingt nötig. Vielmehr kann die Ablehnung des Antrags auch auf der Erkenntnis des Bundespräsidenten beruhen, daß entweder bei der bevorstehenden Gesetzgebungsarbeit Bundesregierung und Bundesrat nicht einheitlich zusammenarbeiten werden <sup>265)</sup>, daß auch mit Hilfe des Verfahrens nach Art. 81 GG die Krise, die durch den obstruierenden Bundestag entstanden ist, nicht behoben oder überbrückt werde oder aber, daß nach weiteren Verhandlungen der Bundesregierung mit Abgeordneten des Bundestages die Obstruktion beigelegt werde und eine fruchtbare Gesetzgebungsarbeit wieder gewährleistet sei.

Wenn man auch von einem freien Entscheidungsrecht des Bundespräsidenten sprechen kann <sup>266)</sup>, so bedeutet dies doch nicht, daß er dabei ohne jede

---

265) Diese Möglichkeit wird aber nur in den seltensten Fällen eintreten, da der Bundesrat mit seiner Zustimmung zu dem Antrag der Bundesregierung bereits zu erkennen gibt, daß er die Vorlage, für die der Gesetzgebungsnotstand erklärt werden soll, billigt. Der Bundesrat wird sich also schon vor der Beschlußfassung über die Zustimmung zu dem Antrag der Bundesregierung mit dem Inhalt der Gesetzesvorlage befassen. Im übrigen hat der Bundesrat bereits im ersten Durchgang gem. Art. 76, Abs. 2, GG seine Stellungnahme abgegeben. Man kann also nicht davon sprechen, daß der Bundesrat nur dem Antrag der Bundesregierung auf Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes durch den Bundespräsidenten zustimmt, sondern daß diese Zustimmung zumindest in der Regel mit der Billigung der dem Antrag zugrunde liegenden Gesetzesvorlage gekoppelt ist. Praktisch wird der Bundesrat also seine erst später vorgesehene Zustimmung zur Gesetzesvorlage bereits zusammen mit der Zustimmung zu dem Antrag der Bundesregierung abgeben. Bauermeister, Erich, Diss., S. 47 f.; v. Mangoldt, Hermann, Art. 81, Anm. 2, S. 437.

266) Vgl. Anm. 259 und 260 auf S. 65/66 der Untersuchung. Meder, Walter, Art. 68, BK, Erl. II, 3, S. 1.

Bindung entscheiden kann, so daß sogar Willkür nicht ausgeschlossen wäre <sup>267)</sup>. Es ergibt sich gerade aus der Stellung des Bundespräsidenten, daß er sich bei seinen Entscheidungen von pflichtgemäßem Ermessen leiten lassen muß <sup>268)</sup>. Auch die Eidesformel des Art. 56 GG, in der ausdrücklich betont wird, daß der Bundespräsident "zum Wohle des deutschen Volkes" fungieren will, schließt eine Willkürhandlung des Bundespräsidenten grundsätzlich, so auch im Gesetzgebungsnotstandsverfahren, aus <sup>269)</sup>.

Gerade aus dem Eid des Bundespräsidenten ergibt sich, daß dem Bundespräsidenten praktisch nur noch *e i n e* ganz bestimmte Entscheidung bleibt, wenn eben nur noch *e i n e* Entscheidung zum Wohle des Volkes sein kann. Zwar handelt es sich dabei um eine Entscheidung für die Zukunft, so daß man mit absoluter Sicherheit nicht voraussagen kann, was zum Wohle des deutschen Volkes sein wird. Aber aus den gegebenen Umständen lassen sich die Chancen, die sich aus den Entscheidungsmöglichkeiten des Bundespräsidenten ergeben, doch weitgehend ermessen. Eine Entscheidung, die auf den geringeren Chancen aufbaut, entspricht nicht dem Wohle des deutschen Volkes, sie ist ein Verstoß gegen den Amtseid, sie bedeutet Willkür und entspricht nicht der Verfassung. Dabei wird allerdings nicht übersehen, daß Situationen eintreten können, die eine "Berechnung" der sich bietenden Chancen nicht möglich machen. In diesen Fällen ist der Bundespräsident gerade berufen, nach seinem Ermessen zu entscheiden <sup>270)</sup>; denn ein

---

267) v. Mangoldt, Hermann, Staatschef und Regierung, S. 65.

268) Laforet, Wilhelm, VVDStrL Heft 8, S. 57; Wöhler, Kurt, Diss., S. 113.

269) Klein, Alois, Diss., S. 82.

270) Nur in diesem Falle kann m.E. Schneider, Hans, (VVDStrL Heft 8, S. 44) zugestimmt werden, daß der Bundespräsident bei eventuellen Nachprüfungen durch das Bundesverfassungsgericht über seine Motive keine Rechenschaft ablegen muß.

"Nichtentscheiden" würde den ungewissen Schwebestand aufrechterhalten, der sicher nicht zum Wohle des Volkes ist. Daraus aber folgt, daß dann eine Untätigkeit des Bundespräsidenten, d.h. ein Verzicht auf eine in Verantwortung getragene Entscheidung <sup>271)</sup>, ihrerseits einen Verstoß gegen den Amtseid darstellen würde.

Eine abschließende Beurteilung der Wege, die der Bundespräsident einzuschlagen hat, läßt sich nicht geben, da die politischen Möglichkeiten zu vielgestaltig sind, als daß man sie vorhersehen kann und daraus die Entscheidung des Bundespräsidenten bestimmen kann. Es bleibt zu betonen, daß der Bundespräsident im Verfahren des Gesetzgebungsnotstandes eine echte "Schlüsselposition" innehat <sup>272)</sup>.

dd) Die Form der Erklärung des Bundespräsidenten

Auch über eine eventuell einzuhaltende Form bei der Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes durch den Bundespräsidenten ist weder im Grundgesetz selbst noch in einer Geschäftsordnung etwas ausgesagt.

Es läge nahe, ähnlich wie beim Antrag der Bundesregierung und der Zustimmung des Bundesrates, das Verfahren nicht mit irgendwelchen Formvorschriften zu belasten. Denn auf Grund der Eile, die das ganze Verfahren in der Regel erfordert, bedeutet die Einhaltung bestimmter Formen auch Zeitverlust. Dennoch erscheint gerade bei der Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes durch den Bundespräsidenten die Einhaltung einer bestimmten Form erforderlich. Zumindest muß Schriftform der Erklärung des Bundespräsidenten verlangt werden. Dies folgt schon daraus, daß die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes nicht nur eine "Antwort" an die Bundesregierung darstellt. Sie wendet sich also

---

271) Klein, Alois, Diss., S. 82.

272) Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 44.

nicht nur an e i n Bundesorgan, wenn auch der Antrag zu dieser Erklärung nur von einem Bundesorgan, nämlich der Bundesregierung, ausgeht, sondern sie wendet sich an Bundesregierung, Bundesrat und Bundestag - ja sogar an die gesamte Öffentlichkeit. Daraus folgt, daß sie allen Beteiligten <sup>273)</sup> in übereinstimmender Weise mitgeteilt wird. Dazu aber ist schriftliche Fixierung erforderlich. Denn nur dann besteht die Garantie, daß keine Unklarheiten aufkommen werden <sup>274)</sup>. Darüber hinaus muß man die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes durch den Bundespräsidenten unter den Begriff "Anordnungen und Verfügungen" <sup>275)</sup> des Bundespräsidenten i.S. des Art. 58 GG subsumieren; denn unter "Anordnungen und Verfügungen" des Bundespräsidenten sind Willenskundgebungen zu verstehen, die entweder unmittelbar Rechtswirksamkeit haben oder eines Vollzuges durch andere Organe bedürfen <sup>276)</sup>. Dabei wird allgemein vorausgesetzt, daß diese amtlichen Handlungen <sup>277)</sup> des Bundespräsidenten in Schriftform zu halten sind <sup>278)</sup>. Dies ergibt sich daraus, daß im Art. 58 GG mit Ausnahme der in Satz 2 erwähnten Fälle eine Gegenzeichnung durch

---

273) "Beteiligte" in weitestem Sinne, d.h. auch die Öffentlichkeit.

274) Klein, Alois, Diss., S. 83.

275) Dabei handelt es sich um eine altüberkommene Wendung, die schon in Art. 17 der Reichsverfassung von 1871 und in Art. 50 WRV von 1919 zu finden ist. Vgl. Giese, Friedrich, Kommentar, Art. 58, Anm. II, 1, S. 100; Menzel, Walter, BK, Art. 58, Erl. II, 1, S. 2; v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 58, Anm. IV, 1, c, S. 1111, hebt hervor, daß unter Anordnungen und Verfügungen i.S. des Art. 58 GG alle Organakte des Bundespräsidenten zu verstehen sind.

276) Poetzsch-Heffter, Fritz, Handkommentar, Art. 50, WRV, Anm. 2, S. 252.

277) Hamann, Andreas, Kommentar, Art. 58, Anm. C, 1, S. 259.

278) Giese, Friedrich, Kommentar, Art. 58, Anm. II, 1, S. 100, spricht - allerdings ohne Begründung - von schriftlichen Regierungs- und Vollzugsakten des Bundespräsidenten.

den Bundeskanzler oder durch den zuständigen Bundesminister verlangt wird. Eine Gegenzeichnung ist aber nur auf einem Schriftstück möglich, da sonst eine "Zeichnung" begrifflich ausgeschlossen wäre<sup>279)</sup>. Da aber die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes zu den "Anordnungen und Verfügungen" des Bundespräsidenten, seinen amtlichen Handlungen, zu zählen ist, muß auch sie in schriftlicher Form erfolgen. Mit Rücksicht auf die Bedeutung des Gesetzgebungsnotstandes und der Notwendigkeit, die Öffentlichkeit vor allem im Hinblick auf die Frist des Art. 81, Abs. 3, GG zu unterrichten, wird vielfach verlangt, die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes in Form eines Präsidentenerlasses im Bundesgesetzblatt zu verkünden<sup>280)</sup>. De lege ferenda - etwa in der Geschäftsordnung des Bundestages oder des Bundesrates - ist diese Forderung nicht von der Hand zu weisen. Doch erscheint es zu weitgehend, dies als geltendes Recht zu betrachten. Allerdings wäre eine solche Handhabung der Erklärung durch den Bundespräsidenten auch kein Verstoß gegen den Wortlaut des Grundgesetzes. Denn wenn das Grundgesetz schweigt, gebietet es weder eine bestimmte strenge Form, noch verbietet es sie. Daraus folgt, daß es bis zu einer gesetzlichen Regelung dem Bundespräsidenten überlassen bleiben muß, ob er über die bloße Schriftform hinausgehen will und seine Erklärung im Bundesgesetzblatt verkündet.

---

279) In diesem Zusammenhang kann die ausdehnende Auslegung der Gegenzeichnung auf Fälle, die ihrer Natur nach keine Schriftform ermöglichen, außer Betracht bleiben. Vgl. dazu: Anschütz, Gerhard, Kommentar, Art. 50 WRV; v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 58, Anm. 2, S. 314; v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 58, Anm. IV, 1 d; Menzel, Walter, BK, Art. 58, Erl. II, 3 b, S. 3.

280) v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 81, Anm. 2, S. 337 f.; Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 45.

Wenn auch anerkannt ist, daß die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes unter dem Begriff "Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidenten" fällt, ist es doch heftig umstritten, ob entsprechend dem Wortlaut des Art. 58 GG auch eine Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler oder den zuständigen Bundesminister erforderlich ist. Eine Meinung beruft sich vor allem auf die Ausnahmen des Art. 58, S. 2, GG, die eine erschöpfende Aufzählung der Fälle ergebe, bei denen sich eine Gegenzeichnung erübrige<sup>281) 282)</sup>. Die Gegenmeinung aber sieht in der Antragstellung der Bundesregierung eine vorweggenommene Billigung, die eine Gegenzeichnung überflüssig mache<sup>283)</sup>. Es kann im Ergebnis nur der ersten Ansicht gefolgt werden. Denn wenn die Aufzählung der Ausnahmen in Art. 58, S. 2, GG auch nicht erschöpfend ist<sup>284)</sup>, so kann man darüber hinaus doch nur solche Ausnahmen zulassen, bei denen sich aus ihrem Charakter eine Gegenzeichnung erübrigt, d.h., bei denen irgendwelche Interessenkollisionen mit dem Bundeskanzler oder den Bundesministern ausgeschlossen sind. Darüber hinaus kann die Gegenzeichnung des Bundeskanzlers oder

---

281) Bauermeister, Erich, Diss., S. 51 f.; Klein, Alois, Diss., S. 82 f.; v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 81, Anm. 2, S. 437 f.; Schlochauer, Hans-Jürgen, Öffentliches Recht, S. 84; Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 45.

282) v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 58, Anm. IV, 1, a, S. 1110 und Anm. IV, 3, S. 1114, weist zutreffend darauf hin, daß in Art. 58 GG im Gegensatz zu dem ihm entsprechenden Art. 50, S. 1, WRV nicht bestimmt ist, daß a l l e Anordnungen und Verfügungen der Gegenzeichnung bedürfen. Gerade weil das Wort "alle" weggefallen sei, seien die Ausnahmen im Art. 58, S. 2, GG nur beispielhaft aufgezählt.

283) Börner, Bodo, DöV 1950, S. 237 f.; Giese, Friedrich, Kommentar, Art. 81, Anm. II, 2, S. 136; Herrfahrdt, Heinrich, EK, Art. 81, Erl. II, 2; Wöhler, Kurt, Diss., S. 99, Anm. 2.

284) Maunz-Dürig, Kommentar, Art. 58, Anm. 7, S. 4; vgl. auch Anm. 282 der Untersuchung.

e i n e s Bundesministers nicht durch den Antrag der Bundesregierung ersetzt werden <sup>285)</sup>. Es wäre durchaus denkbar, daß der Bundeskanzler oder der in Frage kommende Bundesminister <sup>286)</sup> in der Abstimmung des Kabinetts über den Antrag der Bundesregierung von der Mehrheit überstimmt würde, dann müßte die Billigung des Bundeskanzlers oder des Bundesministers noch eingeholt werden. Durch die Gegenzeichnung wird die Billigung zwar nicht erzeugt, sondern nur kundgetan <sup>287)</sup>. Aber gerade die Gegenzeichnung ist das wirksamste Mittel, die Billigung zum Ausdruck zu bringen. Selbst wenn aber der Antrag der Bundesregierung auch dem Willen des Bundeskanzlers oder des betreffenden Bundesministers entspräche, d.h., wenn sie im Kabinett nicht überstimmt worden wären, kann dadurch die spätere Billigung der Erklärung nicht ersetzt werden. Denn es wäre durchaus möglich, daß die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes trotz des Antrags nicht m e h r dem Willen des Bundeskanzlers oder eines Fachministers entspricht, da sich die politische Lage, etwa durch eine neue tragfähige Mehrheit, gewandelt hat. Die Gegenzeichnung hat also den Sinn, die Billigung n a c h Erklärung oder zumindest zum Zeitpunkt der Erklärung zum Ausdruck zu bringen <sup>288)</sup>.

- 
- 285) Daß die Gegenzeichnung nicht durch die Zustimmung des Bundesrates ersetzt werden kann, erscheint selbstverständlich, da die Willensbildung des Bundesrates mit der von Bundeskanzler oder Bundesministern völlig verschieden ist. Sie sind voneinander ganz unabhängig.
- 286) Es käme der Bundesminister in Frage, in dessen Ressort die Gesetzesvorlage fiele, für die der Gesetzgebungsnotstand erklärt werden soll.
- 287) Anschütz, Gerhard, Kommentar, Art. 50 WRV, Anm. 1, S. 264; Bauermeister, Erich, Diss., S. 51 f.; v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 58, Anm. 2, S. 314; v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 58, Anm. VI, 2 a; Menzel, Walter, BK, Art. 58, Erl. II, 4, S. 7.
- 288) Maunz-Dürig, Kommentar, Art. 81, Anm. II, 5, S. 7, verlangt im Ergebnis ebenfalls eine Gegenzeichnung.

ee) Die Frist der Erklärung des Bundespräsidenten

Auch eine eventuelle Befristung des Rechts des Bundespräsidenten, den Gesetzgebungsnotstand zu erklären, ist nicht positivrechtlich geregelt. Es liegt nahe, hier einen Vergleich mit dem Recht der Bundesregierung, den entsprechenden Antrag zu stellen, und dem Recht des Bundesrates, diesem Antrag zuzustimmen, zu ziehen. Auch das Recht des Bundespräsidenten kann nicht zeitlich unbegrenzt sein. Denn wenn man einen allgemeinen Rechtsgedanken anerkennt, der nach angemessener Frist eine Verwirkung bestehender Rechte auslöst<sup>289)</sup>, so muß dies auch hier gelten. Bei der "angemessenen" Frist ist hier vor allem die Mittlerrolle des Bundespräsidenten zu berücksichtigen. Dies bedeutet, daß ihm je nach den gegebenen politischen Aussichten, genug Zeit eingeräumt werden muß, Kompromißverhandlungen zu führen. Das Bundesverfassungsgericht hätte hier die Aufgabe, zu lange Verzögerungen oder Verschleppungen zu verhindern.

Man könnte daran denken, daß die Bundesregierung ihren Antrag bereits befristet stellen kann. Dadurch aber wäre es der Bundesregierung möglich, den Bundespräsidenten bis zu einem gewissen Grade unter Druck zu setzen und ihm eventuell die für Vermittlungsverhandlungen erforderliche Zeit zu nehmen. Das aber muß mit der Stellung des Bundespräsidenten unvereinbar sein. Im übrigen muß betont werden, daß die Bundesregierung ja keinen Anspruch darauf hat, daß der Bundespräsident tätig wird. Er könnte ja auch untätig bleiben<sup>290)</sup>. Dieses Untätigbleiben bedeutet eine

---

289) Börner, Bodo, DöV 1950, S. 237; vgl. die Ausführungen auf S. 64 f. der Untersuchung.

290) Vgl. Hauptteil C I, 2, f, cc, S. 65 - 69 der Untersuchung.

Entscheidung des Bundespräsidenten. Sie kann nicht in eine Verwirkung des Rechts zur Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes umgedeutet werden. Aus diesen Überlegungen ergibt sich, daß die Bundesregierung durch Befristung ihres Antrags nicht ihrerseits eine ganz konkrete Frist für das Recht des Bundespräsidenten zur Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes schaffen kann. Es könnte allenfalls anerkannt werden, daß die Bundesregierung ihren Antrag wieder zurücknehmen und dadurch dem Bundespräsidenten die Voraussetzung für die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes nehmen kann. Dabei besteht allerdings wiederum die Gefahr, daß die Bundesregierung die Rücknahme ihres Antrags ankündigt und dadurch die gleichen Wirkungen wie die einer Befristung schafft. Es ist Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, derartige Umgehungen zu verhindern.

Die praktische Bedeutung einer Befristung des Rechts, den Gesetzgebungsnotstand zu erklären, wird allerdings nur sehr gering sein. Durch die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes wird die Bundesregierung nämlich nur begünstigt. Denn dadurch wird ihr der Weg zur Notstandsgesetzgebung eröffnet <sup>291)</sup>. Es wird also kaum zu einem Konflikt zwischen Bundesregierung und Bundespräsident kommen. Falls die Bundesregierung die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes nicht mehr billigt, muß sie den an den Bundespräsidenten gestellten Antrag zurückziehen. In der Praxis könnte die Bundesregierung sich dazu nur veranlaßt sehen, wenn sie die Befristung des Art. 81, Abs. 3, GG <sup>292)</sup> nicht in Lauf gesetzt haben will. Denn für

---

291) Der Bundespräsident betätigt sich als "Weichensteller". Er leitet die blockierte Gesetzgebung auf ein anderes Gleis. Vgl. Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 35.

292) Vgl. Hauptteil C III, 2, der Untersuchung.

spätere Krisenlagen würden ihr sonst die Möglichkeiten aus dem Gesetzgebungsnotstand genommen, ohne daß sie im ersten Krisenfall davon Gebrauch gemacht hätte.

3. Die Auslegung des zweiten Falles des Art. 81, Abs. 1, GG

a) Die besonderen Schwierigkeiten

Besondere Schwierigkeiten macht die Auslegung des zweiten Falles des Art. 81, Abs. 1, GG. Diese Schwierigkeiten ergeben sich vor allem daraus, daß aus dem Wortlaut des Art. 81, Abs. 1, S. 2, GG nicht klar zu entnehmen ist, worauf sich der Ausdruck "das gleiche" bezieht <sup>293)</sup>. In einer eingehenden Untersuchung, besonders der grammatikalischen Beziehungen, kommt Börner <sup>294)</sup> zu dem Ergebnis, daß sich der Begriff "das gleiche" nur auf den Satz "... so kann der Bundespräsident auf Antrag der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates für eine Gesetzesvorlage den Gesetzgebungsnotstand erklären" beziehen kann <sup>295)</sup>.

b) Die Koppelung der Vertrauensfrage mit der Gesetzesvorlage

Dadurch, daß der Bundeskanzler die Gesetzesvorlage mit der Vertrauensfrage verbindet, bringt er zum Ausdruck, daß er diese Gesetzesvorlage für dringlich hält. Zwar liegt darin eine Koppelung von Vertrauensfrage und Gesetzesvorlage, man kann aber in die Vertrauensfrage nicht die in Art. 81, Abs. 1, S. 1, GG geforderte Dringlichkeitserklärung hineininterpretieren. Denn die Vertrauensfrage ist Sache des Bundeskanzlers, die Dringlichkeitserklärung aber Sache der Bundesregierung <sup>296)</sup>. Vielmehr muß

---

293) Börner, Bodo, DöV 1950, S. 237.

294) Börner, Bodo, DöV 1950, S. 237 ff.; zustimmend: Boedwig, Adheld, Diss., S. 55 f.

295) Maunz-Dürig, Kommentar, Art. 81, Anm. II, 12, S. 9 f.

296) A.A. Klein, Alois, Diss., S. 78, ohne Begründung.

man zu dem Ergebnis kommen, daß die Koppelung der Vertrauensfrage mit der Gesetzesvorlage an die Stelle der Dringlichkeitserklärung der Bundesregierung tritt. Es liegt also eine Alternative vor, bei der die Dringlichkeitserklärung der Bundesregierung entfällt <sup>297)</sup>. Irgendwelche Bedenken zu einer solchen Koppelung zweier unterschiedlicher Fragen, die dem Parlament zur Abstimmung vorgelegt werden, bestehen nicht. Denn es entspricht ständiger parlamentarischer Praxis, bestimmte Abstimmungen zusammenzufassen <sup>298)</sup>. Gerade aber die Vertrauensfrage als ein Druckmittel des Bundeskanzlers auf das Parlament <sup>299)</sup> erhält erst ihre ganze Schärfe, wenn sie mit einer Gesetzesvorlage <sup>300)</sup> gekoppelt wird. Der Bundeskanzler stellt den Bundestag dann vor die Alternative, entweder den in der Vorlage vorkommenden Zielen zuzustimmen oder aber ihm das Vertrauen zu versagen. Ein Nein zu der Gesetzesvorlage bedeutet also auch ein Nein zu der Vertrauensfrage des Bundeskanzlers. Daraus folgt, daß die Koppelung von Vertrauensfrage und Gesetzesvorlage eine getrennte Abstimmung darüber ausschließt <sup>301)</sup>. Jellinek <sup>302)</sup>

- 
- 297) Maunz-Dürig, Kommentar, Art. 81, Anm. II, 12, S. 10, Fußnote 1. Dort wird aber unrichtig angenommen, daß auch der vorhergehende Vertrauensantrag i.S. des Art. 68 GG durch diese Koppelung ersetzt wird. A.A. Jellinek, Walter, VVDStrL Heft 8, S. 14; derselbe, DöV 1950, S. 384, der ausdrücklich betont, daß die in Art. 81 GG genannte Ablehnung einer Gesetzesvorlage durch den Bundestag nur "die normale Ablehnung" sein kann. Der vorhergehende Vertrauensantrag wird also nach Jellinek durch die Koppelung nicht ersetzt.
- 298) Börner, Bodo, DöV 1950, S. 238.
- 299) Nawiasky, Hans, Grundgedanken, S. 101.
- 300) oder auch mit mehreren Vorlagen.
- 301) v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 81, Anm. 2, S. 438; Wöhler, Kurt, Diss., S. 99.
- 302) Jellinek, Walter, DöV 1949, S. 383, weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß z.B. ein Wahlgesetzentwurf, der die Existenz einzelner Koalitionspartner gefährden würde, den Zusammenhalt der Koalition auflösen könnte.

sieht darin die Gefahr, daß dadurch eine sonst gut zusammenarbeitende Koalition zusammenbrechen könnte. Es muß zwar anerkannt werden, daß diese Gefahr besteht, sie kann aber nicht dazu führen, die Koppelung von Vertrauensfrage und Gesetzesvorlage als verfassungswidrig anzusehen. Vielmehr handelt es sich dabei um eine politische, nicht aber um eine verfassungsrechtliche Frage. Es muß dem Bundeskanzler überlassen bleiben, ob er das Risiko eingehen will, mit einer Abstimmung <sup>303)</sup> z w e i m a l "geschlagen" zu werden oder ob er nicht lieber Vertrauensfrage und Gesetzesvorlage voneinander trennen will <sup>304)</sup>.

Zwar wäre es auch denkbar, daß der Bundestag dem Bundeskanzler formell mit absoluter Mehrheit das Vertrauen ausspricht, um auf diese Weise einer eventuellen Auflösung zu entgehen, die Gesetzesvorlage aber ablehnt <sup>305)</sup>. Dadurch aber könnte der Bundestag aus eigener Machtvollkommenheit die von der Bundesregierung bzw. vom Bundeskanzler vollzogene Koppelung als Druckmittel hinfällig machen. Es widerspräche aber dem Sinn eines Druckmittels, wenn der, auf den der Druck ausgeübt werden soll, ihn selbst hinfällig machen könnte. Im übrigen verbietet schon der Wortlaut des Art. 81, Abs. 1, S. 2, GG eine getrennte Behandlung der Vorlage und des Antrags gem. Art. 68 GG <sup>306)</sup>. Der Bundestag ist also gezwungen, die Gesetzesvorlage in der vom Bundeskanzler gewünschten Fassung zu beschließen und damit gleichzeitig dem Bundeskanzler das Vertrauen auszusprechen oder aber der Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes entgegenzusehen zu müssen <sup>307)</sup>. Die anderen Voraussetzungen

---

303) einmal in Bezug auf die Gesetzesvorlage und einmal in Bezug auf die Vertrauensfrage.

304) Börner, Bodo, DöV 1950, S. 238.

305) Wöhler, Kurt, Diss., S. 99.

306) Börner, Bodo, DöV 1950, S. 238; v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 81, Anm. 2, S. 438; Wöhler, Kurt, Diss., S. 99.

307) Maunz-Dürig, Kommentar, Art. 81, Anm. II, 12, S. 10 mit Fußnote 1.

entsprechen denen des ersten Falles des Art. 81, Abs. 1, GG. Dies bedeutet also, daß die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates beim Bundespräsidenten den Antrag auf Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes stellen und der Bundespräsident seinerseits entscheiden kann, ob er den Gesetzgebungsnotstand erklären will oder nicht <sup>308)</sup>.

c) Die Vertrauensfrage i.S. des Art. 81 GG und die Vertrauensfrage i.S. des Art. 68 GG

Es ist heftig umstritten, ob die Verbindung der Gesetzesvorlage mit der Vertrauensfrage i.S. des Art. 68 GG n u r zur Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes oder auch zur Auflösung des Bundestages durch den Bundespräsidenten führen kann <sup>309)</sup>.

Schon aus dem Wortlaut des Art. 81, Abs. 2, GG muß gefolgert werden, daß auf Antrag des Bundeskanzlers auch eine Bundestagsauflösung durch den Bundespräsidenten erfolgen kann. Es wäre anderenfalls unverständlich, daß in Art. 81, Abs. 1, S. 2, GG gerade auf Art. 68 GG verwiesen wird. Auch

---

308) Vgl. Hauptteil C I, 2, S. 46 ff. der Untersuchung.

309) Bauermeister, Erich, Diss., S. 39 f.; Börner, Bodo, DöV 1950, S. 238; v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 68, Anm. 2, S. 362; Maunz-Dürig, Kommentar, Art. 68, Anm. 4, S. 2; vertreten die Ansicht, daß die Verbindung der Gesetzesvorlage mit der Vertrauensfrage auch zur Bundestagsauflösung führen könne. A.A., d.h. eine Bundestagsauflösung sei auf diesem Wege nicht möglich, sind: Boedwig, Adheld, Diss., S. 54 f., der die Vertrauensfrage gem. Art. 81, Abs. 1, GG als "kleine Vertrauensfrage" bezeichnet; Jellinek, Walter, VVDStrL Heft 8, S. 12 - 14; derselbe, DöV 1949, S. 383; Meder, Walter, BK, Art. 68, Erl. II, 10; Wöhler, Kurt, Diss., S. 99, Anm. 1.

aus dem Sinn der Koppelung von Vertrauensfrage und Gesetzesvorlage muß sich dies ergeben. Denn wenn der Bundeskanzler durch diese Koppelung auf den Bundestag einen Druck ausüben will, so ist dies nur dann in vollem Umfang möglich, wenn es sich dabei um eine Vertrauensfrage mit allen ihren Folgen, also auch der Möglichkeit einer Bundestagsauflösung, handelt. Gerade weil aber eine getrennte Abstimmung über die Gesetzesvorlage und die Vertrauensfrage ausgeschlossen ist <sup>310)</sup>, muß entgegen der Ansicht von Wöhler <sup>311)</sup> eine Rückbeziehung auf Art. 68 GG mit der Möglichkeit der Bundestagsauflösung bejaht werden. Denn es ist nicht einzusehen, warum die einheitliche Abstimmung über Gesetzesvorlage und Vertrauensfrage letzterer ihren spezifischen Charakter i.S. des Art. 68 GG nehmen soll. Art. 81, Abs. 1, S. 2, GG schafft also nicht eine neue Möglichkeit für eine Bundestagsauflösung, sondern stellt nur einen Sonderfall des Art. 68 GG auf. Seine Besonderheit liegt aber nicht in dem Charakter der Vertrauensfrage, sondern nur in der Koppelung mit der Gesetzesvorlage.

## II. Die Untersuchung des Art. 81, Abs. 2, GG

Während Art. 81, Abs. 1, GG die Voraussetzungen, die zur Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes führen, beinhaltet, behandelt Art. 81, Abs. 2, GG das Verfahren innerhalb des Gesetzgebungsnotstandes. Abs. 2 stellt dabei drei Möglichkeiten nebeneinander. Allen diesen Fällen aber liegt der Satz zu Grunde " .... so gilt das Gesetz als zustande gekommen, soweit der Bundesrat ihm zustimmt". Aus diesem Grund scheint es zweckmäßig zu sein, zunächst diesen Teil des Art. 81, Abs. 2, GG zu untersuchen, um später eventuelle Wiederholungen zu vermeiden.

---

<sup>310)</sup> Vgl. S. 78 der Untersuchung.

<sup>311)</sup> Wöhler, Kurt, Diss., S. 99, Anm. 1.

1. Die Fiktion des Art. 81, Abs. 2, GG

Da Art. 81, Abs. 2, GG davon spricht, daß das Gesetz als zustande gekommen gilt, nicht, daß es zustande gekommen ist, sieht man darin eine Fiktion einer Gesetzgebung<sup>312)</sup>. Denn nach herrschender Lehre versteht man unter Gesetz<sup>313)</sup> immer einen Akt der verfassungsmäßig vorgesehenen Legislative, d.h. des Parlaments, nach dem Grundgesetz für Bundesgesetze des Bundestages<sup>314)</sup><sup>315)</sup>. Doch nur wenn der Bundestag der einzige Gesetzgeber für Bundesgesetze wäre, den die Verfassung zuläßt, wäre eine solche Fiktion erforderlich und berechtigt.

In diesem Zusammenhang ist also zunächst zu klären, was unter "Gesetzgeber" zu verstehen ist.

---

312) Bauermeister, Erich, Diss., S. 82; Börner, Bodo, DöV 1950, S. 238; Klein, Alois, Diss., S. 85; v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 81, Anm. 2, S. 439; Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 42 f.; Scupin, Hans Ulrich, EK, Der Bundesrat, S. 6, Ziff. 3.

313) Hier kommt es nur auf den Begriff "Gesetz im formellen Sinne" an. Denn es bestehen keine Zweifel daran, daß die im Gesetzgebungsverfahren erlassenen Rechtsnormen Gesetze im materiellen Sinne sein können, d.h., daß es sich dabei um abstrakte und generelle Rechtsätze handeln kann. Zur Unterscheidung von Gesetzen im formellen und materiellen Sinne vgl.: Hellfritz, Hans, Allgem. Staatslehre, S. 67 ff.; Jellinek, Walter, Verwaltungsrecht, S. 8 ff.; Küchenhoff, Günther u. Erich, Allgem. Staatslehre, S. 88 ff.; Maunz, Theodor, Dt. Staatsrecht, S. 58; Thoma, Richard, HbdStr. Bd. 2, § 71, S. 124 ff.

314) Forsthooff, Ernst, Verwaltungsrecht I, S. 8; Jellinek, Walter, VVDStrL Heft 8, S. 65 f.; Klein, Alois, Diss., S. 85; Landmann-Giers-Proksch, Allgem. Verwaltungsrecht, S. 23, Menger, Christian Friedrich, VVDStrL Heft 15, S. 4; Mayer, Otto, Verwaltungsrecht, S. 4, der als erster den formellen Gesetzesbegriff herausarbeitete; Wolff, Hans J., Verwaltungsrecht I, S. 58.

315) BVerfGE I, S. 144 = NJW 1952, S. 537: "das Plenum des Bundestages ist das Organ der Gesetzgebung".

Man kann jedenfalls nicht so weit gehen, alle Organe, die in irgendeiner Weise an dem Zustandekommen von Gesetzen - im vorliegenden Fall von Bundesgesetzen - beteiligt sind, als Gesetzgeber zu bezeichnen. Vielmehr muß das Organ als Gesetzgeber bezeichnet werden, das auf Inhalt und Form der Gesetze den entscheidenden Einfluß ausübt. Diese Stellung muß aber nach dem Grundgesetz dem Bundestag zuerkannt werden. Dabei wird nicht verkannt, daß der Bundestag niemals allein im Gesetzgebungsverfahren tätig wird, sondern immer in mehr oder weniger enger Zusammenarbeit mit dem Bundesrat <sup>316)</sup>.

Der Bundestag aber erteilt den Gesetzesbefehl <sup>317)</sup>. Doch dieser Gesetzesbefehl darf nicht mit dem Gesetz selbst identifiziert werden. Gerade aber darin liegt der Fehler des Art. 81, Abs. 2, GG; denn ein Gesetz, als eine rechtsverbindliche Norm, liegt erst mit der letzten Etappe des legislativen Weges vor. Diese letzte Etappe stellt gem. Art. 82 GG die Ausfertigung und Verkündung dar. Erst mit der Ausfertigung und Verkündung im Bundesgesetzblatt durch den Bundespräsidenten ist der Gesetzgebungsweg beendet und das jeweilige Gesetz geschaffen. Im Zeitpunkt der erfolgten Abstimmung im Bundestag liegt aber noch kein Gesetz vor. Hier kann man allenfalls von dem Gesetzesbefehl oder besser von dem Gesetzesbeschluß <sup>318)</sup> sprechen.

---

<sup>316)</sup> Je nach dem es sich um "Einspruchsgesetze" oder um "zustimmungsbedürftige Gesetze" handelt. Im Rahmen dieser Untersuchung würde es zu weit führen, auf die Gesetzgebung im allgemeinen einzugehen. Vgl. dazu Art. 70 ff. GG. Zur Mitarbeit des Bundesrates vgl. insbesondere Art. 50 und 78 - 80 GG; Maunz-Dürig, Kommentar, Art. 50, Anm. II, 1, S. 8.

<sup>317)</sup> Praß, DV 1948/49, S. 318 unter II, 1, spricht in diesem Zusammenhang von einer Sanktion.

<sup>318)</sup> Auch Art. 77, Abs. 2, S. 1, 2 und 4, sprechen von einem Gesetzesbeschluß nach erfolgter Abstimmung im Bundestag.

Der Gesetzesbeschluß aber wird in Art. 81, Abs. 2, GG tatsächlich fingiert. Denn Art. 81 GG stellt den einzigen Fall dar, in dem der Bundestag auf Inhalt und Form des Gesetzes keinen entscheidenden Einfluß ausübt <sup>319)</sup>, auf Grund seiner Obstruktion sogar ganz ausgeschaltet ist. Die Fiktion des Art. 81, Abs. 2, GG bezieht sich also nicht auf ein Gesetz, sondern n u r - oder in Anbetracht des zeitlichen Ablaufs des legislativen Verfahrens e r s t - auf einen Gesetzes b e s c h l u ß . Auf Grund der Fiktion wird also auch im Falle des Gesetzgebungsnotstandes der Bundestag als alleiniger Gesetzgeber für Bundesgesetze behandelt. Börner spricht in diesem Zusammenhang von einer Verbeugung gegenüber dem Bundestag ohne praktische Bedeutung <sup>320)</sup>.

Gegen die Fiktion eines positiven Bundestagsbeschlusses könnte man jedoch noch einwenden, daß der Bundestag zu der Gesetzesvorlage u.U. ablehnend Stellung genommen habe, und eine Fiktion nicht das Gegenteil davon schaffen könne, was in Wahrheit vorliegt. Das Nein des Bundestages könnte danach mit Hilfe der Fiktion also nicht in ein Ja umgewandelt werden. Denn für eine Fiktion wäre nur dann Raum, wenn durch sie eine bestehende Lücke geschlossen werden sollte <sup>321)</sup>. Diese Argumentation geht aber fehl, da das Wesen der Fiktion <sup>322)</sup> darin besteht, eine bestimmte Tat-

---

319) Wöhler, Kurt, Diss., S. 108.

320) Börner, Bodo, DöV 1950, S. 238.

321) Gerade im Hinblick auf einen der Gesetzesvorlage widersprechenden Beschluß des Bundestages: Abg. Zinn (SPD), in Sitzung des Organisationsausschusses vom 3.12.1948, Drucks. Nr. 388.

322) "Fiktion" ist vom lateinischen "fingere" abzuleiten, das erdichten, ersinnen, so tun als ob usw. übersetzt werden kann.

sache in ihr Gegenteil zu verwandeln oder besser gesagt, wie ihr Gegenteil zu behandeln. Es gehört also nicht zum Wesen der Fiktion, daß sie nur in eine bestehende Lücke eingesetzt wird. Auf allen Rechtsgebieten wird mit solchen Fiktionen gearbeitet <sup>323)</sup>.

Art. 81, Abs. 2, GG ist also zu lesen: "... , so gilt der Gesetzesbeschluß <sup>324)</sup> als zustande gekommen, ....".

2. Der Redaktionsfehler des Art. 81, Abs. 2, GG

Nach dem Wortlaut des Art. 81, Abs. 2, GG scheint der Bundesrat auf Form und Inhalt der nach dem Gesetzgebungsnotstandsverfahren zustandekommenden Gesetze einen erheblichen, ja sogar den entscheidenden Einfluß zu haben. Denn die Gesetzesbeschlüsse gelten danach nur als zustande gekommen, s o w e i t der Bundesrat ihnen zustimmt. Das würde bedeuten, daß der Bundesrat der Vorlage der Bundesregierung ganz oder teilweise zustimmen kann oder aber sie ganz oder teilweise ablehnen kann <sup>325)</sup>. Wenn man mit Börner <sup>326)</sup> den Grundsatz "in dubio pro legislatore" heranziehen will, um zu diesem Ergebnis zu gelangen, so übersieht man, daß aus der Entstehungsgeschichte des Art. 81, Abs. 2, GG gerade solche Zweifel ausgeräumt werden. Vielleicht ist daher die Bemerkung Jellineks <sup>327)</sup> etwas irreführend,

---

323) Vgl. z.B. im Privatrecht die erbrechtliche Stellung des nasciturus (§ 1923, Abs. 2, BGB).

324) so auch Art. 90 b, Abs. 3, in erster und zweiter Lesung des Hauptausschusses vom 7.12.1948, Drucks. Nr. 454, bzw. vom 11.1.1949, Drucks. Nr. 538.

325) v.d. Heydte, Friedrich August, Festschrift f. Laforet, S. 74.

326) Börner, Bodo, DöV 1950, S. 238.

327) Jellinek, Walter, VVDStrL Heft 8, S. 15, derselbe, DöV 1949, S. 384.

daß ein Fehler anzunehmen sei, bis das Gegenteil bewiesen werde. In sämtlichen in Frage kommenden Vorentwürfen des Art. 81 GG <sup>328)</sup> hieß es immer "s o b a l d der Bundesrat zustimmt". Es wurde dabei immer davon ausgegangen, daß der Bundesrat die Vorlage weder unter einer Bedingung annehmen noch ihr nur teilweise zustimmen kann <sup>329)</sup>. Erst in vierter Lesung des Hauptausschusses <sup>330)</sup> tauchte das Wörtchen "soweit" im Text auf <sup>331)</sup>. Auffallend ist dabei, daß sich über diese Änderung des Wortlauts keinerlei Diskussion ergab. In Anbetracht des großen Unterschiedes, der aber zwischen dem rein temporalen Begriff "sobald" und dem quantitativen Begriff "soweit" besteht, muß dieses Schweigen als Beweis dafür angesehen werden, daß es sich bei dieser Wortänderung um ein redaktionelles Versehen handelt. Denn es erscheint ausgeschlossen, daß eine solch tiefgreifende Änderung im Parlamentarischen Rat diskussionslos gutgeheißen worden wäre. Besonders die zahlreichen Juristen des Parlamentarischen Rates <sup>332)</sup> wären sich zumindest über die Folge dieser Wortänderung

---

328) Art. 90 b; Fassung des Organisationsausschusses in 27. Sitzung vom 6.12.1948, Drucks. Nr. 346/389, und Fassung des Hauptausschusses in 20. Sitzung (erste Lesung) vom 7.12.1948, Drucks. Nr. 454. Art. 111 z; Fassung des Organisationsausschusses in 29. Sitzung vom 11.1.1949, Drucks. Nr. 490 und Fassung des Hauptausschusses in 36. Sitzung (zweite Lesung) vom 12.1.1949, Drucks. Nr. 527, Art. x; Stellungnahme des allgemeinen Redaktionsausschusses zur Fassung der zweiten Lesung des Hauptausschusses, Drucks. Nr. 543.

329) Wöhler, Kurt, Diss., S. 109.

330) Sitzung des Hauptausschusses vom 5.5.1949, Drucks. Nr. 850 (57. Sitzung).

331) Abg. zinn (SPD) trug diese Fassung zugleich im Namen der Abg. Dr. Dehler (FDP) und Dr. v. Mangoldt (CDU) vor. Vgl. Stenobericht, S. 755, und Fülle, Rudolf Werner, AöR, Bd. 75, S. 358 f.

332) Die Namen der Mitglieder des Parlamentarischen Rates sind in Einleitung C, S. 85 f. des Bonner Kommentars aufgeführt.

im klaren gewesen und hätten dann darauf aufmerksam gemacht 333).

Eventuell könnte noch daran gedacht werden, daß außerhalb des Parlamentarischen Rates, etwa in interfraktionellen Vereinbarungen, diese Text-Änderung geschaffen wurde, so daß dadurch im Parlamentarischen Rat eine Erörterung dieser Frage entfiel. Wenn auch anerkannt werden muß, daß auch außerhalb der Sitzungen des Parlamentarischen Rates entscheidende Verhandlungen geführt wurden, so kann daraus noch nicht der Schluß gezogen werden, daß in solchen Verhandlungen das Wort "soweit" an Stelle von "sobald" gesetzt wurde. Denn einerseits würde selbst eine solche Vereinbarung nicht jede Bemerkung über diese Frage im Parlamentarischen Rat selbst ausgeschlossen haben, und andererseits hat keiner der Beteiligten 334) dargelegt, daß eine so tiefgreifende Änderung auf diesem Wege geschaffen wurde. Aus diesen Gründen ist also anzunehmen, daß ein redaktionelles Versehen vorliegt 335). Diese Ansicht wird noch verstärkt, wenn man bedenkt, daß gerade gegen Ende der Beratungen ein starker zeitlicher Druck herrschte, der die Sorgfalt, die auf die einzelnen Beratungsgegenstände

---

333) Auf Grund der großen Zahl juristischer Fachleute bezeichnete man das Grundgesetz bisweilen als perfektioniertes Juristengesetz, vgl. Weber, Werner, Spannungen und Kräfte, S. 15.

334) Vor allem v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 81, Anm. 2, S. 438.

335) Bauermeister, Erich, Diss., S. 56 f.; Boedwig, Adheld, Diss., S. 67; Jellinek, Walter, VVDStrL Heft 8, S. 15; v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 81, Anm. 2, S. 438; Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 32 und 43; derselbe, DVEI 1953, S. 257 ff.; a.A., mit dem Hinweis, ein redaktionelles Versehen sei bisher nicht nachgewiesen worden: Börner, Bodo, DöV 1950, S. 238; Giese, Friedrich, Kommentar, Art. 81, Anm. 9; v.d. Heydte, Friedrich August, Festschrift f. Laforet, S. 74; ohne klare Stellungnahme, aber beide Möglichkeiten abwägend: Herrfahrdt, Heinrich, EK, Art. 81, Erl. II, 3, S. 4 f.

ausgeübt wurde, beeinträchtigte <sup>336)</sup>. Dieses Ergebnis entspricht auch am meisten der staatsrechtlichen Situation, die Art. 81 GG regeln soll. Denn in erster Linie soll doch der Minderheitsregierung Gelegenheit gegeben werden, das Funktionieren des Staatsapparates aufrechtzuerhalten. Der Bundesrat soll mit seiner Zustimmung nur autoritären Bestrebungen entgegenwirken können. Die Möglichkeit zu einer teilweisen Zustimmung des Bundesrates könnte aber gerade den der Bundesregierung wesentlichen Teil der Gesetzesvorlage fallen lassen <sup>337)</sup>. Der verbleibende Rest der Vorlage aber könnte dann für die Bundesregierung ohne Interesse sein. Vor allem in Anbetracht der Frist des Art. 81, Abs. 3, GG <sup>338)</sup> wäre es möglich, daß die Bundesregierung für den Teil, dem der Bundesrat zugestimmt hat, den außerplanmäßigen Gesetzgebungsweg nicht beschritten hätte. Herrfahrdt <sup>339)</sup> will der Bundesregierung in diesem Falle dadurch helfen, daß er ihr freie Hand läßt, ob sie die vom Bundesrat teilweise angenommene Vorlage dem Bundespräsidenten zur Ausfertigung und Verkündung vorlegen oder ob sie sie zurücknehmen will.

Auf die Frist des Art. 81, Abs. 3, GG bleibt dies aber ohne Einfluß, da diese lediglich auf die  
E r k l ä r u n g des Gesetzgebungsnotstandes und

---

336) Vgl. vor allem die Bemerkung des Vorsitzenden Dr. Schmid (SPD) zu Anfang der 57. Sitzung des Hauptausschusses vom 5.5.1949, in der auch die betreffende Textänderung des Art. 81, Abs. 2, GG angenommen wurde, über die umfangreiche Tagesordnung und die daraus sich ergebende Eile. Vgl. Parlamentarischer Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, S. 743. Zum Zeitdruck im allgemeinen vgl. S. 6 mit Anm. 26 der Untersuchung.

337) Bauermeister, Erich, Diss., S. 57.

338) Vgl. darüber Hauptteil C, III, der Untersuchung.

339) BK, Art. 81, Erl. II, 3, S. 5.

nicht auf den Erlass eines Notstandsgesetzes abgestellt ist. Im übrigen scheint eine solche Lösung mit dem Grundgesetz auch unvereinbar zu sein. Denn wenn einmal eine Gesetzesvorlage vom Bundestag in letzter Lesung beschlossen ist <sup>340)</sup>, bleibt der Bundesregierung keine Wahl mehr darüber, ob sie den Gesetzesbeschluß vom Bundespräsidenten ausfertigen <sup>341)</sup> und im Bundesgesetzblatt verkünden lassen will <sup>342)</sup> <sup>343)</sup>. Dies muß zumindest dann angenommen werden, wenn der Gesetzesbeschluß verfassungsmäßig zustande gekommen ist und auch materiell nicht der Verfassung widerspricht <sup>344)</sup>. Da aber auch die gem. Art. 81 GG zustande gekommenen Gesetze ihren legislativen Abschluß erst mit der Ausfertigung und Verkündung gem. Art. 82 GG

---

340) und zwar unter der jeweils erforderlichen Beteiligung des Bundesrates.

341) Die Ausfertigung, d.h. die Untersuchung der Originalurkunde und ihre Unterzeichnung, ist Sache des Bundespräsidenten. Vgl. Hamann, Andreas, Kommentar, Art. 82, Anm. C, 2, 3, S. 304.

342) Die Verkündung im Bundesgesetzblatt ist ebenfalls Sache des Bundespräsidenten, d.h. sie muß auf seine Veranlassung hin erfolgen. Vgl. Herrfahrdt, Heinrich, BK, Art. 82, Erl. II, 1, S. 1; v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 82, Anm. 2, S. 441; Maunz, Theodor, Staatsrecht, § 23, IV, 7, S. 199; a.A. Hamann, Andreas, Kommentar, Art. 82, Anm. C, 3, S. 304, der die Bundesregierung für zuständig hält.

343) Über das Wesen der Ausfertigung und Verkündung vgl. Anschutz, Gerhard, Kommentar, Art. 70 WRV, Anm. 1 - 3 und 7.

344) Sowohl der Bundespräsident bei der Ausfertigung und Verkündung wie die Bundesminister bei der Gegenzeichnung haben formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit zu prüfen. Vgl. Anschutz, Gerhard, Kommentar, Art. 70 WRV, Anm. 1 und 2, S. 320 f.; Eicher, Hermann, DöV 1952, S. 450; Giese, Friedrich, Kommentar, Art. 82, Anm. 2; Hamann, Andreas, Kommentar, Art. 82, Anm. C, 4 und 5; Herrfahrdt, Heinrich, BK, Art. 82, Erl. II, 1; Held, Kurt, AöR, Bd. 80, S. 64; Kratzer, Jakob, AöR, Bd. 77, S. 282; v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 82, Anm. 2, S. 442; Nawiasky, Hans, Grundgedanken, S. 112 f.; Schäfer, Hans, DVEI 1951, S. 435; a.A. Wertenbruch, Wilhelm, DöV 1952, S. 201 ff.

erhalten <sup>345)</sup>, müssen hier die Grundsätze der Ausfertigung und Verkündung im normalen Gesetzgebungs-  
lauf entsprechend angewendet werden. Dies bedeutet, daß mit der Ablehnung der Gesetzesvorlage durch den Bundestag und der Zustimmung des Bundesrates, d.h. mit Vorliegen der Fiktion des Bundestagsbeschlusses, Ausfertigung und Verkündung erfolgen m ü s s e n , wenn weder formelle noch materielle Verfassungsverstöße vorliegen.

Wenn aber der Bundesrat der Vorlage teilweise zustimmen könnte, müßte es der Bundesregierung auch in diesem Falle verwehrt sein, die Ausfertigung und Verkündung zu verhindern. Der von Herrfahrdt vorgeschlagene Weg, der Bundesregierung dann freizustellen, ob sie die vom Bundesrat teilweise angenommene Vorlage dem Bundespräsidenten zur Ausfertigung und Verkündung vorlegen oder ob sie sie zurücknehmen will, kann also nicht anerkannt werden.

Nach Abschluß des Verfahrens in den beiden Organen - sei es im normalen Gesetzgebungsverfahren im Bundestag oder im Gesetzgebungsnotstandsverfahren im Bundesrat - hat die Bundesregierung also ihrerseits keine Wahlmöglichkeit mehr über Ausfertigung und Verkündung <sup>346)</sup>. Auch aus dem Zweck, den die Zustimmung des Bundesrates verfolgt, ergibt sich also, daß an Stelle des Wortes "soweit" eine temporale Konjunktion wie "sobald"

---

345) Giese, Friedrich, Kommentar, Art. 82, Anm. 1; Hamann, Andreas, Kommentar, Art. 82, Anm. C, 1, S. 304.

346) Dieselben Probleme ergeben sich für den Bundespräsidenten bei der Ausfertigung. Aber auch hier besteht keine Wahlmöglichkeit i.S. eines "Willensaktes". Vgl. Anschütz, Gerhard, Kommentar, Art. 70 WRV, Anm. 2, S. 321; Jellinek, Walter, Staatskunde II, Ed. 2. Heft, Verfassung und Verwaltung des Reiches und der Länder, S. 99 f.

oder "wenn" zu treten hat <sup>347)</sup>.

3. Die drei <sup>348)</sup> Möglichkeiten des Art. 81, Abs. 2, GG

Wenn auch der Gesetzgebungsnotstand vom Bundespräsidenten erklärt worden ist, bedeutet dies noch nicht, daß damit der Bundestag endgültig ausgeschaltet ist. Vielmehr soll er auch in dieser Situation nochmals Gelegenheit erhalten, seine Obstruktion aufzugeben und die Legislative wieder zu übernehmen. Zu diesem Zweck wird die von der Bundesregierung als dringlich bezeichnete Vorlage, bzw. die Vorlage, mit der der Bundeskanzler die Vertrauensfrage verbunden hat, dem Bundestag nochmals zur Beratung und Abstimmung vorgelegt <sup>349)</sup>. Diese erneute Vorlage bedeutet zwar kein Ultimatum <sup>350)</sup>, aber doch einen letzten Appell an das Verantwortungsbewusstsein <sup>351)</sup> des Bundestages. In der Regel wird eine erhöhte Verständigungsbereitschaft <sup>352)</sup> im Bundestag gegeben sein; denn wenn es irgendwie zu vertreten ist, wird der Bundestag seine Ausschaltung vermeiden wollen. Die Chancen für einen Kompromiß oder ein

---

347) Maunz-Dürig, Kommentar, Art. 81, Anm. III, 1, S. 11, betont, daß der Bundesrat nicht nur die Befugnis habe, mit "ja" oder "nein" Stellung zu nehmen, sondern auch sachlich auf das Gesetz Einfluß nehmen könne. Dennoch wird im Ergebnis anerkannt, daß "das Gesetz nur bei voller sachlicher Übereinstimmung zwischen Bundesregierung und Bundesrat als zustande gekommen gilt".

348) Ritzel-Koch, § 102, Anm. 1 a - c, S. 176.

349) Klein, Alois, Diss., S. 84; Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 45.

350) Bauermeister, Erich, Diss., S. 54; Maunz-Dürig, Kommentar, Art. 81, Anm. II, 8, S. 8, spricht allerdings von einem "Druck auf den Bundestag".

351) v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 81, Anm. 2, S. 438.

352) Bauermeister, Erich, Diss., S. 54.

Nachgeben von Bundesregierung oder Bundestag werden noch durch die Einflußmöglichkeiten des Bundesrates erhöht. Gerade in dieser Phase nimmt der Bundesrat eine Schlüsselstellung <sup>353)</sup> ein, da er sowohl die Bundesregierung, die im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsnotstandes seine Zustimmung braucht, wie auch den Bundestag, der das Zusammengehen von Bundesregierung und Bundesrat fürchtet, bis zu einem gewissen Grade beeinflussen kann. Denn gem. Art. 43, Abs. 2, GG haben die Mitglieder des Bundesrates zu den Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse Zutritt und müssen dort gehört werden. Von diesem Recht können Mitglieder des Bundesrates Gebrauch machen, um bei den Verhandlungen über die strittige Gesetzesvorlage zu vermitteln. Die erneute Vorlage vor dem Bundestag bedeutet also den letzten Versuch, d i e s e n Gesetzesbeschluß im Wege des normalen Gesetzgebungsverfahrens zu erreichen. Dies bedeutet aber auch, daß alle parlamentarischen Möglichkeiten ausgeschöpft werden können. Der Bundestag kann also nochmals voll beraten und auch Abänderungsvorschläge machen <sup>354)</sup>.

a) Die Ablehnung durch den Bundestag

Als erste Möglichkeit, das Verfahren des Gesetzgebungsnotstandes weiterzutreiben, sieht Art. 81, Abs. 2, GG die erneute Ablehnung der betreffenden Gesetzesvorlage durch den Bundestag vor. Sämtliche Vermittlungsversuche der bis zu diesem Zeitpunkt beteiligten Organe <sup>355)</sup> sind also fehlgeschlagen, da die Ansichten von Bundesregierung und Bundestag über die betreffende Gesetzesvorlage einander nicht angeglichen werden konnten.

---

353) Wöhler, Kurt, Diss., S. 106.

354) Bauermeister, Erich, Diss., S. 54.

355) Bundesregierung und Bundestag als Kontrahenten und Bundespräsident und Bundesrat als weitere Beteiligte.

In der Regel bedeutet Ablehnung der Vorlage gem. Art. 42, Abs. 2, GG eine Ablehnung mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen <sup>356)</sup>. Gem. § 102, Abs. 2, PTGeschO gilt die Gesetzesvorlage aber auch dann als abgelehnt, wenn zweimal in zweiter und dritter Lesung bei einer Einzel- oder Schlußabstimmung die Abstimmung wegen Beschlußunfähigkeit ergebnislos verlaufen ist (357) 358).

b) Die Annahme in einer für die Bundesregierung unannehmbaren Fassung

Doch nur in den wenigsten Fällen wird der Bundestag die Vorlage als Ganzes ablehnen. Denn nur selten wird er den ganzen Inhalt mißbilligen. Vielmehr wird es meist so sein, daß nur über bestimmte Formulierungen oder einzelne Bestimmungen keine Einigung erzielt wird. Diese Möglichkeit aber sieht der zweite Fall des Art. 81, Abs. 2, GG vor. Danach nimmt der Bundestag die Gesetzesvorlage in einer von der Bundesregierung als unannehmbar bezeichneten Fassung ab. Doch nicht jede Abänderung der Gesetzesvorlage durch den Bundestag ist einer Ablehnung gleichzusetzen, so daß

---

356) Boedwig, Adheld, Diss., S. 57.

357) Boedwig, Adheld, a.a.O.

358) Beschlußunfähigkeit des Bundestages liegt zwar vor, wenn weniger als die Hälfte bzw. auch wenn genau nur die Hälfte der Abgeordneten im Sitzungssaal versammelt ist. Rechtserheblich wird sie aber erst dann, wenn sie festgestellt ist, d.h. entweder, wenn der Sitzungsvorstand über die Beschlußunfähigkeit einig ist, oder wenn sie bei der sachlichen Abstimmung mit Hilfe der Zählung der Stimmen festgestellt wird. Es handelt sich dabei also nicht um einen besonderen parlamentarischen Akt. Bis zur Feststellung der Beschlußunfähigkeit gilt eine Vermutung für die Beschlußfähigkeit. Vgl. dazu: Ritzel-Koch, §§ 49, 50 PTGeschO mit Anmerkungen S. 85 - 89.

sie das Gesetzgebungsnotstandsverfahren weiter vorantreibt. Denn nach dem Wortlaut des Art. 81, Abs. 2, S. 1, GG fallen darunter nur solche Abänderungen, die für die Bundesregierung als unannehmbar bezeichnet werden. An Stelle der zu Unklarheiten führenden Formulierung des Art. 81, Abs. 2, GG muß es richtig und dem Sinn entsprechend heißen: "... in einer v o n der Bundesregierung als unannehmbar bezeichneten Fassung .... " <sup>359)</sup>. Entweder der Bundeskanzler oder ein anderes Mitglied der Bundesregierung haben diese Erklärung in einer ordentlichen Bundestagssitzung abzugeben. Doch auch eine entsprechende schriftliche Erklärung an den Bundestag, die dann in einer ordentlichen Sitzung des Bundestages vom Bundestagspräsidenten verlesen wird, müßte den Anforderungen genügen. Bis zu einer eventuellen gesetzlichen Regelung in der Geschäftsordnung des Bundestages <sup>360)</sup> muß es der Bundesregierung überlassen bleiben, in welcher Weise sie dem Bundestag gegenüber die angenommene Fassung als für sie unannehmbar bezeichnen will <sup>361)</sup>. Die Entscheidung der Bundesregierung über die Unannehmbarkeit erfolgt nach ihrem freien und unüberprüfbaren Ermessen <sup>362)</sup>. Es

---

359) Börner, Bodo, DöV 1950, S. 238; v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 81, Anm. 2, S. 438; Wöhler, Kurt, Diss., S. 103, Anm. 4.

360) Eine solche gesetzliche Regelung wäre sehr zu wünschen, um im Falle des Gesetzgebungsnotstandes möglichst jede Unklarheit zu beseitigen. Zwar sollte man dabei das Verfahren durch strenge Formvorschriften nicht zu sehr belasten, aber doch zum Ausdruck bringen, welchen Weg oder welche Wege die Bundesregierung bei ihrer Erklärung einschlagen kann.

361) Vgl. Hauptteil C I, 2, c, aa, S. 52, der Untersuchung.

362) Bauermeister, Erich, Diss., S. 55; Boedwig, Adheld, Diss., S. 57; Börner, Bodo, DöV 1950, S. 238; Ipsen, Peter, DVBl 1949, S. 491 unter 6 e; Klein, Alois, Diss., S. 84.

handelt sich dabei wie bei dem Antrag zur Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes an den Bundespräsidenten um eine Kollegialentscheidung.

c) Die Vierwochenfrist zur Verhinderung einer Verschleppungstaktik des Bundestages

Um eine Verschleppungstaktik des Bundestages zu verhindern, setzt Art. 81, Abs. 2, S. 2, GG dem Bundestag eine Frist von vier Wochen, innerhalb der er über die erneut eingebrachte Gesetzesvorlage beschließen muß. Hat der Bundestag diese Frist ohne Beschlußfassung ablaufen lassen, so wird dieser Fall der Ablehnung der Gesetzesvorlage gleichgesetzt. Zwar spricht Art. 81, Abs. 2, GG lediglich davon, daß der Erlaß eines Notstandsgesetzes auch möglich sei, wenn vier Wochen "nach erneuter Einbringung" die Vorlage vom Bundestag nicht verabschiedet sei. Dabei scheint es sehr zweifelhaft zu sein, wann eine Gesetzesvorlage als "eingebracht" zu gelten hat. Wenn man davon ausgehen würde, daß eine Gesetzesvorlage nur dann als eingebracht zu werten sei, wenn sie dem beschlußfähigen Bundestag vorgelegt wird, würde dies zu unannehmbaren Ergebnissen führen. Denn dann hätte die obstruierende Mehrheit des Bundestages die Möglichkeit, das Gesetzgebungsnotstandsverfahren zu verhindern, indem sie eine beschlußfähige Mitgliederzahl des Bundestages gar nicht zusammenkommen ließe. Das kann aber nicht Sinn der Regelung des Art. 81, Abs. 2, S. 2, GG sein. Vielmehr muß auch eine solche Obstruktion des Bundestages die Notstandsgesetzgebung ermöglichen. Die Einbringung einer Gesetzesvorlage muß also von der Zahl der zu der jeweiligen Bundestagssitzung erschienenen Bundestagsmitglieder unabhängig sein. Die Entscheidung, ob und wann eine Vorlage beim Bundestag eingebracht ist, könnte dem Bundestagspräsidenten, dem

Ältestenrat oder dem Plenum des Bundestages zustehen. Zwar muß ein Prüfungsrecht des Bundestagspräsidenten und des Ältestenrats anerkannt werden, doch muß dies auf äußere und formale Seiten beschränkt bleiben <sup>363)</sup>. Grundsätzlich muß jede weitere Prüfung über die Einbringung dem Plenum zustehen. Gerade in Anbetracht eines obstruierenden Bundestages, bei dem die Mehrheit der Mitglieder den Sitzungen einfach fernbleibt, muß aber auch ein beschlußunfähiger Bundestag die Einbringung einer Gesetzesvorlage im Sinne des Art. 81, Abs. 2, S. 2, GG ermöglichen. Die Vierwochenfrist beginnt also auch dann, wenn die Gesetzesvorlage einem beschlußunfähigen Bundestag eingebracht wird.

4. Der Begriff der Ablehnung einer Gesetzesvorlage i.S. des Art. 81, Abs. 2, GG

Schließlich erhebt sich noch die Frage, ob unter Ablehnung einer Gesetzesvorlage durch den Bundestag und den ihr gleichgesetzten Fällen *nur* eine Ablehnung "normaler Gesetzesvorlagen" zu verstehen ist <sup>364)</sup>. Zwar wird es in den meisten Fällen so sein, daß der Bundestag eine Vorlage ablehnt, ohne daß der Bundesrat über sie abgestimmt hat <sup>365)</sup>. Es ist aber auch der Fall denkbar, daß der Bundesrat gegen einen Gesetzesbeschluß des Bundestages gem. Art. 77, Abs. 3, GG Einspruch eingelegt hat. Da aber der Einspruch

---

363) Lechner-Hülshoff, § 75 BTGeschO, Anm. 1, S. 198.

364) Boedwig, Adheld, Diss., S. 47; Jellinek, Walter, VVDStrL Heft 8, S. 15; derselbe, DöV 1949, S. 385; Schäfer, Hans, Der Bundesrat, S. 97; Schlochauer, Hans Jürgen, Öffentliches Recht, S. 74.

365) In diesem Zusammenhang können die zustimmungsbedürftigen Gesetze außer Betracht bleiben, da sie *nur* mit Zustimmung des Bundesrates zustandekommen können.

des Bundesrates gem. Art. 77, Abs. 4, GG nur mit entsprechender Mehrheit des Bundestages überwunden werden kann, wäre es möglich, daß man unter Ablehnung auch die Unfähigkeit des Bundestages zur Überwindung des Einspruchs des Bundesrates zu verstehen hat. Aber dieser Argumentation kann in dieser Allgemeinheit nicht zugestimmt werden; denn sonst würde der Gesetzgebungsnotstand auch eine Waffe gegen den Bundesrat darstellen. Im übrigen würde der Bundesrat auch niemals gegen sich selbst Hilfestellung leisten <sup>366)</sup>.

Dennoch ist ein Fall denkbar, bei dem die Unfähigkeit des Bundestages zur Überwindung des Einspruchs des Bundesrates gem. Art. 77, Abs. 4, GG als Ablehnung im Sinne des Art. 81, Abs. 2, GG zu deuten ist. Denn im Verfahren des Gesetzgebungsnotstandes kommt es vor allem auf die Einstellung der Bundesregierung an. Darüber hinaus ist das ganze Verfahren von der Einmütigkeit von Bundesregierung und Bundesrat betragen.

Herrfahrdt <sup>367)</sup> will sowohl die Überstimmung des Bundesrates durch den Bundestag i.S. des Art. 77, Abs. 4, GG als auch eine mangelnde Einigung dieser beiden Organe als Ablehnung der Vorlage ansehen, wenn der Bundestag eine Regierungsvorlage einmal abgeändert hat, der Bundesrat aber Einspruch einlegt, um die ursprüngliche Regierungsvorlage durchzusetzen.

---

366) Boedwig, Adheld, Diss., S. 47, betont, daß der Bundesrat nicht Legalitätsreserve gegen sich selbst sei; Herrfahrdt, Heinrich, BK, Erl. II, 3, S. 6, zu Art. 81, betont gerade für diesen Fall, daß er nicht als Ablehnung i.S. des Art. 81, Abs. 2, GG anzusehen sei.

367) Herrfahrdt, Heinrich, BK, Art. 81, Erl. II, 3, S. 6.

Diese Lösung lehnt v. Mangoldt <sup>368)</sup> mit dem Hinweis ab, daß im Rahmen des Gesetzgebungsnotstandes überhaupt ein Einspruch des Bundesrates nicht möglich sei. Dennoch kann der normale Gesetzgebungslauf mit Anrufung des Vermittlungsausschusses und anschließendem Einspruch des Bundesrates nicht ganz ausgeschlossen werden (Art. 77 GG). Denn es wäre der Fall denkbar <sup>369)</sup>, daß der Bundestag eine Regierungsvorlage, für die der Gesetzgebungsnotstand erklärt worden war, in wesentlich abgeänderter Form annimmt. Darauf will die Bundesregierung diese vom Bundestag angenommene Fassung aber nicht sofort für unannehmbar erklären, sondern zunächst abwarten, welche Stellung der Bundesrat einnimmt. Daraus folgt, daß die Vorlage also zunächst den normalen Gesetzgebungsweg für Einspruchsgesetze durchläuft. Nach der Annahme im Bundestag wird sie von dessen Präsidenten gem. Art. 77, Abs. 1, GG unverzüglich dem Bundesrat zugeleitet. Wenn nun der Bundesrat die ursprüngliche Regierungsvorlage durchsetzen will, legt er gegen die vom Bundestag beschlossene Fassung nach Abschluß des Verfahrens vor dem Vermittlungsausschuß gem. Art. 77, Abs. 2, GG Einspruch ein. Bauermeister <sup>369)</sup> will der Bundesregierung ohne Rücksicht darauf, ob dem Bundestag die Überwindung des Einspruchs gelingt oder nicht, die Möglichkeit geben, die vom Bundestag angenommene Fassung als unannehmbar zu bezeichnen. Er begründet seine Ansicht damit, daß nach Art. 81 GG die Bundesregierung darüber entscheidet, ob die vom Bundestag beschlossene Fassung ihren Zielen gerecht werde. Daher könne eine Gesetzesvorlage,

---

368) v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 81, Anm. 2, S. 438.

369) zum Folgenden vgl.: Bauermeister, Erich, Diss., S. 41 f.

für die der Gesetzgebungsnotstand erklärt worden sei, nur mit Billigung der Bundesregierung Gesetzeskraft erlangen. Doch wird dabei übersehen, daß es sich in diesem Falle nicht mehr um das Gesetzgebungsnotstandsverfahren, sondern gerade um das normale Gesetzgebungsverfahren für Einspruchsgesetze handelt. Denn die Bundesregierung hat ja gerade das normale Gesetzgebungsverfahren dem Gesetzgebungsnotstandsverfahren vorgezogen. Wenn aber das normale Gesetzgebungsverfahren mit der Überwindung des Einspruchs des Bundesrates gem. Art. 77, Abs. 4, GG seinen Abschluß in Bezug auf die parlamentarische Beratung gefunden hat, so muß entsprechend den Ausführungen unter Hauptteil C II, 2, S. 87 f. der Untersuchung Ausfertigung und Verkündung im Bundesgesetzblatt durch den Bundespräsidenten erfolgen, wenn weder formelle noch materielle Verfassungsverstöße vorliegen. Entgegen der Ansicht Bauermeisters hat die Bundesregierung also nicht mehr die Möglichkeit, die vom Bundestag beschlossene Fassung als unannehmbar zu bezeichnen.

Gelingt dagegen dem Bundestag die Überwindung des Einspruchs des Bundesrates nicht, so ist die ursprüngliche Regierungsvorlage weder abgelehnt, noch in veränderter Form angenommen worden. Vielmehr scheiterte sie an der Unnachgiebigkeit des Bundestages gegenüber Bundesregierung und Bundesrat. Dieser Fall muß allerdings der Ablehnung durch den Bundestag gleichgesetzt werden. Denn das Charakteristikum des Gesetzgebungsnotstandes, die gemeinsame Frontstellung von Bundesregierung und Bundesrat gegen Bundestag, ist gerade in diesem Falle deutlich hervorgetreten. Hier kann es auch nicht deswegen der Bundesregierung verwehrt sein, die vom Bundestag geänderte Vorlage als unannehmbar zu bezeichnen, weil die parlamentarische Beratung beendet ist und nur noch gem. Art. 82 GG Ausfertigung und Verkündung im Bundesgesetzblatt erforderlich sind.

### III. Die Untersuchung des Art. 81, Abs. 3, GG

Art. 81, Abs. 3, GG macht einerseits eine Ausdehnung des Gesetzgebungsnotstandes auch auf andere Gesetzesvorlagen möglich, und andererseits regelt er die zeitlichen Grenzen des Gesetzgebungsnotstandes <sup>370)</sup>. Doch birgt diese Bestimmung einige Unklarheiten in Formulierung und Inhalt.

#### 1. Die Ausdehnung auf andere Gesetzesvorlagen

Wenn auch Art. 81 GG die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes auf eine ganz bestimmte Gesetzesvorlage beschränkt, so gibt Art. 81, Abs. 3, GG doch die Möglichkeit, innerhalb einer Sechsmonatsfrist auch andere Gesetzesvorlagen im Gesetzgebungsnotstandsverfahren zu verabschieden. Aber diese Erweiterung auch auf andere Gesetzesvorlagen tritt nicht automatisch ein <sup>371)</sup>.

Es wurde gerade im Hinblick auf Art. 81, Abs. 3, GG gefolgert, daß der Bundespräsident während der Amtszeit eines Bundeskanzlers nicht nochmals bemüht zu werden brauche, wenn noch andere Vorlagen im Gesetzgebungsnotstandsverfahren verabschiedet werden sollen <sup>372)</sup>. Herrfahrdt <sup>373)</sup> bezeichnet diese Regelung als einen Kompromiß der Meinungen, die sich bei den Beratungen des Art. 81 GG gegenüber gestanden hätten <sup>374)</sup>. Bei den Vorarbeiten zu Art. 81 GG wollte man nämlich einerseits der Bundesregierung und dem Bundesrat für sechs

---

370) v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 81, Anm. 2, S. 439; Wöhler, Kurt, Diss., S. 110.

371) Wöhler, Kurt, Diss., S. 102.

372) Schneider, Hans, DV 1949, S. 326.  
Herrfahrdt, Heinrich, BK, Art. 81, Erl. II, 3, S. 5.

373) Herrfahrdt, Heinrich, a.a.O.

374) vgl. Hauptteil E, S. 17 ff. der Untersuchung.

Monate schlechthin ein Recht zur Notstandsgesetzgebung zuerkennen, andererseits aber nur eine Sonderermächtigung für eine bestimmte dringliche Gesetzesvorlage schaffen 375).

Es ist zwar anzuerkennen, daß die endgültige Fassung des Art. 81, Abs. 3, GG als Kompromiß der soeben dargestellten Ansichten zu werten ist. Aber dennoch kann in Anbetracht des zumindest insoweit klaren Wortlauts des Art. 81, Abs. 3, GG nicht angenommen werden, daß der Bundespräsident während der Amtszeit eines Bundeskanzlers nur ein einziges Mal die Gelegenheit hat, den Gesetzgebungsnotstand zu erklären. Denn Art. 81, Abs. 3, GG verweist ausdrücklich auf Abs. 1 und Abs. 2 und verlangt damit für jede einzelne Gesetzesvorlage das g e s a m t e Verfahren des Gesetzgebungsnotstandes, also auch jeweils eine erneute Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes durch den Bundespräsidenten 376).

---

375) Bauermeister, Erich, Diss., S. 60 f.

376) Bauermeister, Erich, Diss., S. 61; Boedwig, Adheld, Diss. S. 65, der im Gesetzgebungsnotstand keinen befristeten Ausnahmezustand sehen will, sondern sagt, daß nur die Erklärbarkeit des Gesetzgebungsnotstandes befristet sei; Börner, Bodo, DöV 1950, S. 238; Giese, Friedrich, Kommentar, Art. 81, Anm. 10, S. 137; Jellinek, Walter, VVDStrL Heft 8, S. 16; v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 81, Anm. 2, S. 439; Maunz-Dürig, Kommentar, Art. 81, Anm. II, 9, S. 8 f; Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 46; abweichend von seiner Meinung in DöV 1949, S. 326; a.A., allerdings ohne nähere Begründung, Jäger, Richard, Staatslexikon Sp. 236. Auch die Sechsmonatsfrist kann nicht dazu führen, nicht für jede einzelne Gesetzesvorlage das gesamte Verfahren des Gesetzgebungsnotstandes zu verlangen. Vgl. zur Sechsmonatsfrist C III, 2, S. 106 der Untersuchung.

Nur mit dieser Auslegung läßt sich auch die Bindung der Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes durch den Bundespräsidenten an eine b e s t i m m t e Gesetzesvorlage vereinbaren. Denn wenn man die Mittlerrolle des Bundespräsidenten in dieser Situation richtig beurteilt, so muß anerkannt werden, daß seine Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes zugleich eine Beurteilung der konkreten Gesetzesvorlage, für die der Gesetzgebungsnotstand erklärt werden soll, beinhaltet <sup>377)</sup>. Gerade darin aber liegt eine wichtige Kontrollfunktion des Bundespräsidenten. Wenn man dies aber in Bezug auf die erste Gesetzesvorlage, die im Laufe der Amtszeit eines Bundeskanzlers im Wege des Gesetzgebungsnotstandsverfahrens verabschiedet werden soll, anerkennt, so ist nicht einzusehen, daß bei eventuell weiteren Gesetzesvorlagen diese Kontrolle entfallen soll. Es besteht dann sogar die Gefahr, daß die Bundesregierung beim Bundespräsidenten zunächst für eine Vorlage von geringer Bedeutung, für die sie aber mit Sicherheit beim Bundespräsidenten die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes erreicht, den erforderlichen Antrag stellt. Nachdem aber dann diese Gesetzesvorlage die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes durch den Bundespräsidenten auflöst hat, könnte die Bundesregierung - wenn auch nur mit Hilfe des Bundesrates - weitere Gesetzesvorlagen, für die sie aber sicher nicht die Billigung oder auch nur die Duldung des Bundespräsidenten erhalten haben würde, im Gesetz-

---

377) vgl. die Ausführungen auf S. 65 f. der Untersuchung, wo festgestellt wurde, daß der Bundespräsident mit seiner Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes die betreffende Gesetzesvorlage zwar nicht ausdrücklich billigt, aber doch konkludent zum Ausdruck bringt, daß er sie nicht mißbilligt.

gebungsnotstandsverfahren verabschieden.

Auf diese Weise wäre dann die Kontrolle des Bundespräsidenten ausgeschaltet. Gerade weil aber "Mißtrauen eine demokratische Tugend ist" <sup>378)</sup>, bleiben im Verfahren des Gesetzgebungsnotstandes neben der Bundesregierung als Initiator auch Bundespräsident und Bundesrat in allen Fällen, d.h. für jede einzelne Gesetzesvorlage, von vornherein eingeschaltet <sup>379)</sup>. Der Nachteil dieser Regelung liegt in der Schwerfälligkeit des Verfahrens und dem damit verbundenen Zeitverlust. Der Vorteil aber besteht darin, daß, wenn der Bundestag schon für die Gesetzgebung ausfällt, doch wenigstens ein Zusammengehen von Bundesregierung, Bundesrat und Bundespräsidenten gewährleistet ist. Damit gleichzeitig ist die Gefahr diktatorischer Bestrebungen, die man als das wohl größte Gespenst <sup>380)</sup> von Weimar bei Schaffung des Grundgesetzes bezeichnen kann, weitgehend gebannt.

a) Die Gesetzesvorlagen i.S. des Art. 81 GG

Gerade weil aber für jede einzelne Gesetzesvorlage die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes erforderlich ist, erhebt sich die Frage, was unter dem Begriff Gesetzesvorlage zu verstehen ist und vor allem, in welchem Umfang eine oder sogar mehrere Materien unter e i n e Gesetzesvorlage zusammengefaßt werden können. Zunächst ist zu betonen, daß dem Begriff Gesetzesvorlage des Art. 81 GG keine spezielle Bedeutung zukommt, sondern, daß er mit dem Begriff Gesetzesvorlage der anderen Artikel des Grundgesetzes <sup>381)</sup> identisch ist. Weder aus der

---

378) Abg. Dr. Lehr (CDU) in 34. Sitzung des Hauptausschusses vom 11.1.1949, Stenobericht S. 419.

379) Wöhler, Kurt, Diss., S. 102.

380) Dreher, Eduard, NJW 1950, S. 130.

381) Art. 76 und 77 GG.

Entstehungsgeschichte des Art. 81 GG noch aus dem Wortlaut oder dem Sinn und Zweck der Bestimmung sind nämlich Gründe für eine unterschiedliche Bedeutung zu erkennen.

Danach stellt die Gesetzesvorlage <sup>382)</sup> den ersten Schritt <sup>383)</sup> auf dem Weg der Legislative dar.

Sie ist ein mehr oder weniger gut ausgearbeiteter Entwurf eines Gesetzestextes oder auch nur die Zusammenstellung der Materien, die in einem zu schaffenden Gesetz geregelt werden sollen. In der Praxis werden sachlich verschiedene Materien auch in verschiedenen Gesetzesvorlagen im Bundestag eingebracht und demgemäß auch dann in verschiedenen Gesetzen geregelt, falls die Vorlagen angenommen werden und vom Bundespräsidenten gem. Art. 82 GG ausgefertigt und verkündet werden. Dabei wird - vor allem bei schon bestehenden Gesetzes, die geändert werden sollen - auf die gegebene Aufteilung der verschiedenen Materien Rücksicht genommen, so daß Regelungen verschiedener Sachgebiete auch in verschiedenen Vorlagen eingebracht werden.

Doch grundsätzlich muß es dem Gesetzesinitiator <sup>384)</sup> überlassen bleiben, inwieweit er verschiedene Sachgebiete unter eine Gesetzesvorlage zusammenfassen will <sup>385)</sup>. Es wäre also theoretisch durch-

---

382) Auch Gesetzesvorschlag oder Initiative genannt, vgl. Meyer, Georg; Anschütz, Gerhard, Dt. Staatsrecht, § 158, S. 659 ff.

383) Hierbei wird von einer eventuellen Anregung zu bestimmten Gesetzen durch außerparlamentarische Stellen, wie etwa Privatpersonen oder heute vor allem Interessenverbände, abgesehen. Vgl. Bluntschli-Loening, Staatswörterbuch II, S. 50, III, 1.

384) vgl. Art. 76 GG.

385) Inhaltliche Schranken ergeben sich dabei nur aus dem Grundgesetz - etwa aus den Zuständigkeitsbestimmungen oder insbesondere im Gesetzgebungsnotstand aus Art. 81, Abs. 4, GG.

aus denkbar, daß eine Gesetzesvorlage zwei in bisher verschiedenen Gesetzen geregelte Materien einheitlich zusammenfaßt, um sie neu zu regeln. Daraus folgt aber, daß auch eine Gesetzesvorlage, für die gem. Art. 81, Abs. 1, GG der Gesetzgebungsnotstand erklärt werden soll, nach Sachgebieten nicht eingeschränkt werden kann, sofern diese der Bundesgesetzgebung unterliegen<sup>386)</sup>.

Es wäre also durchaus möglich, wenn auch in der Praxis kaum denkbar, daß völlig verschiedene Sachgebiete in einer einzigen Gesetzesvorlage dem Bundestag vorgelegt werden.

Dem steht im Gesetzgebungsnotstandsverfahren auch nicht die Kontrollfunktion des Bundespräsidenten entgegen. Denn unabhängig von der Anzahl der einzelnen Paragraphen oder auch der Zahl der Sachgebiete, deren Regelung die Gesetzesvorlage vorsieht, bleibt dem Bundespräsidenten die Möglichkeit der Kontrolle. Er kann also je nach seiner Ansicht über die Vorlage den Gesetzgebungsnotstand erklären oder nicht.

b) Eine Gruppe von Gesetzesvorlagen

Jellinek<sup>387)</sup> will sogar eine einzige Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes für eine Gruppe von Gesetzesvorlagen genügen lassen. Dies kann zwar aus dem Wortlaut des Art. 81, Abs. 1, GG nicht ohne weiteres gefolgert werden. Dennoch muß es anerkannt werden, wenn man bedenkt, daß dadurch die Kontrolle des Bundespräsidenten ebenfalls nicht beeinträchtigt wird. Man kann die einheitlich für die Gruppe von Vorlagen abgegebene Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes als Zusammenfassung mehrerer Erklärungen ansehen. Allerdings

---

386) Von der materiellen Beschränkung des Art. 81, Abs. 4, GG soll in diesem Zusammenhang noch nicht gesprochen werden. Vgl. dazu Hauptteil C IV der Untersuchung.

387) Jellinek, Walter, in Neue Zeitung vom 16.8.1949, S. 7.

muß bei einer solchen Erklärung verlangt werden, daß der Bundespräsident zum Ausdruck bringt, auf welche einzelnen Vorlagen sich seine Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes bezieht. Nur auf diese Weise werden Unklarheiten vermieden.

Diese Ansicht steht auch nicht mit Art. 81, Abs. 3, GG in Widerspruch, der ja seinerseits für j e d e weitere Gesetzesvorlage nach der ersten Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes das gesamte Verfahren gem. Art. 1 und 2 verlangt, also auch eine erneute Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes durch den Bundespräsidenten <sup>388)</sup>. Denn Sinn der Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes durch den Bundespräsidenten ist es, erst n a c h Überprüfung der Vorlage durch den Bundespräsidenten für sie den Weg zum Gesetzgebungsnotstandsverfahren frei zu machen. Die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes soll sich also nur auf solche Gesetzesvorlagen beziehen, die der Bundespräsident einer Prüfung unterzogen hat. Im Gesetzgebungsnotstandsverfahren können also nur solche Gesetzesvorlagen zu Gesetzen erhoben werden, denen der Bundespräsident zumindest neutral - in der Regel sogar positiv - gegenübersteht.

Diese Einstellung des Bundespräsidenten ist aber sowohl dann gewährleistet, wenn eine einzige Gesetzesvorlage mehrere, unter Umständen sogar verschiedene Sachgebiete beinhaltet, wie auch dann, wenn dem Bundespräsidenten gleichzeitig eine Gruppe von Vorlagen <sup>387)</sup> für die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes vorgelegt wird.

Unter diesen Gesichtspunkten scheint es krasser Formalismus zu sein und dem Sinn und Zweck des ganzen Verfahrensablaufs nicht zu entsprechen, wenn man nur auf Grund des Wortlauts des Abs. 1 und 2 für jede einzelne Gesetzesvorlage auch eine gesonderte

---

388) Vgl. Hauptteil C III, 1, S. 99 f. der Untersuchung.

387) Jellinek, Walter, in Neue Zeitung vom 16.8. 1949, S. 7.

Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes durch den Bundespräsidenten verlangt.

Das unter a) (S. 102 - 104) gefundene Ergebnis muß also dahingehend eingeschränkt werden, daß zwar für jede einzelne Gesetzesvorlage der Gesetzgebungsnotstand erklärt werden muß, daß e i n e Erklärung sich aber auf mehrere Gesetzesvorlagen beziehen kann. Es kommt also nicht darauf an, daß die Zahl der Erklärungen des Gesetzgebungsnotstandes der Zahl der Gesetzesvorlagen entspricht, sondern nur darauf, daß keine Gesetzesvorlage das Gesetzgebungsnotstandsverfahren durchläuft, auf die sich die bzw. eine Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes durch den Bundespräsidenten nicht bezieht <sup>389)</sup>. Eine solche Beziehung kann aber nur dann bestehen, wenn die Vorlage dem Bundespräsidenten v o r der Erklärung vorgelegt wird. Wenn allerdings dem Bundespräsidenten eine Mehrzahl von Gesetzesvorlagen zur Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes vorgelegt wird, muß es ihm überlassen bleiben, entweder für die Gruppe dieser Vorlagen eine einheitliche Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes oder aber mehrere Erklärungen abzugeben und dabei u.U. für bestimmte Vorlagen die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes abzulehnen.

Nur auf diese Weise ist die Kontrolle des Bundespräsidenten in dem in Art. 81 GG bestimmten Umfang garantiert.

2. Die Unzulässigkeit einer erneuten Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes nach Ablauf der Sechsmonatsfrist

Nach Ablauf der Sechsmonatsfrist ist gem. Art. 81,

---

309) Dieses Ergebnis widerspricht auch nicht den Ausführungen der Abg. Dr. v. Mangoldt (CDU) und Dr. Kratz (SPD) in Hauptausschuß, Stenobericht S. 658 f., die es vermieden haben wollten, daß der Gesetzgebungsnotstand für mehrere Vorlagen zugleich erklärt werden konnte. Ihre Befürchtungen richteten sich lediglich dagegen, daß der Bundespräsident mit seiner Erklärung eine Plankovollmacht erteilte.

Abs. 2, S. 2, GG während der Amtszeit "des gleichen Bundeskanzlers" eine erneute Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes nicht möglich.

a) Die sprachliche Unkorrektheit

Hierbei hat sich der Grundgesetzgeber eine sprachliche Unkorrektheit zuschulden kommen lassen. In diesem Zusammenhang von dem g l e i c h e n Bundeskanzler zu sprechen, ist falsch. Denn gleich bezeichnet man nach deutschen Sprachgebrauch eine Sache, die mehrere Male existiert, die aber in ihrer Erscheinungsweise mit anderen Sachen identisch ist. Spricht man aber von einer e i n z i g e n Sache in verschiedenem Zusammenhang, so bezeichnet man sie richtig als "dieselbe" Sache <sup>390)</sup>. Da aber in Art. 81, Abs. 3, GG ein einziger Bundeskanzler gemeint ist, d.h., daß der Bundeskanzler des Satzes 1 identisch mit dem des Satzes 2 ist, also eine einzige Person gemeint ist, müßte es in Satz 2 richtig " d e r s e l b e " Bundeskanzler heißen. Auch aus der Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung geht klar hervor, daß der Grundgesetzgeber von einer Personenidentität ausgegangen ist. Zum Beweis dieser Behauptung seien die wichtigsten Vorläufer und Vorschläge des Art. 81, Abs. 3, S. 2, GG in ihrer zeitlichen Reihenfolge aufgeführt:

1. Vorschlag des allgemeinen Redaktionsausschusses vom 26.11.1948 (Drucks. Nr. 318)

---

390) Paul-Euling, Deutsches Wörterbuch unter " g l e i c h " S. 217; "Gleich bezeichnet ein Wechselverhältnis, es müssen dabei immer mehrere Gegenstände vorhanden sein, die untereinander verglichen werden." Unter: " d e r s e l b e ", S. 108: "derselbe weist auf etwas erwähntes zurück."

Art. 111 a, Abs. 4, 391):

"Während der Amtszeit e i n e s Bundeskanzlers kann der Gesetzgebungsnotstand nur einmal erklärt werden."

2. Abgeordneter Dr. Katz (SPD) mit seinem Vermittlungsvorschlag in Bezug auf die zeitliche Begrenzung des Gesetzgebungsnotstandes 392):

"Der Bundespräsident kann e i n e m Bundeskanzler den Gesetzgebungsnotstand nicht länger als zwölf Monate zugestehen."

3. Fassung vom 6.12.1948 (Drucks. Nr. 346/489), erste Lesung des Hauptausschusses, Art. 90 b, bzw. Art. 111 z, 393):

"Der Bundespräsident kann derselben Bundesregierung den Gesetzgebungsnotstand für einzelne Gesetzesvorlagen nicht für eine längere Zeit als zwölf Monate zuerkennen."

4. Vorschlag des allgemeinen Redaktionsausschusses vom 16.12.1948 (Drucks. Nr. 374), Art. x, Abs. 4, 394):

"Während der Amtszeit e i n e s Bundeskanzlers kann der Gesetzgebungsnotstand nur einmal erklärt werden."

Dieser Wortlaut entspricht dem unter 1. aufgeführten Art. 111 a, Abs. 4.

5. Stellungnahme des allgemeinen Redaktionsausschusses vom 13./16.12.1948 zur Fassung der

---

391) Fußlein, Rudolf Werner, JÖR Bd. 1 nF, S. 593; Parl. Rat, Grundgesetz f. d. Bundesrepublik Deutschland (Entwürfe), S. 29.

392) Fußlein, Rudolf Werner, a.a.O., S. 597; Stenoprotokoll, S. 17, 23, 24.

393) Fußlein, Rudolf Werner, a.a.O., S. 598; Parl. Rat, Grundgesetz f. d. Bundesrepublik Deutschland (Entwürfe), S. 61 und 65.

394) Fußlein, Rudolf Werner, a.a.O., S. 598; Parl. Rat, Grundgesetz f. d. Bundesrepublik Deutschland (Entwürfe), S. 101.

- ersten Lesung des Hauptausschusses 395):
- "Wiederholt sich der Fall des Art. 90 a während der Amtszeit d e s s e l b e n Bundeskanzlers, so wird die Frist des Abs. 3 nicht erneut in Lauf gesetzt."
6. Fassung des allgemeinen Redaktionsausschusses vom 25.1.1949 (Drucks. Nr. 543), Art. 111 z, Abs. 3 396):
- "Von der Befugnis des Abs. 1 kann während der Amtszeit d e s s e l b e n Bundeskanzlers nur innerhalb von sechs Monaten Gebrauch gemacht werden, nachdem der Gesetzgebungsnotstand erstmalig erklärt worden ist."
7. Vorschlag des Abgeordneten Dr. Seebohm (DP) in der 34. Sitzung des Hauptausschusses vom 11.1.1949 397):
- Fassung der zweiten Lesung des Hauptausschusses vom 20.1.1949 (Drucks. Nr. 535);
- Vorschlag des Fünferausschusses für die dritte Lesung des Hauptausschusses, der die Fassung der zweiten Lesung des Hauptausschusses übernahm (Stand vom 5.2.1949, Drucks. Nr. 543);
- Fassung der dritten Lesung des Hauptausschusses vom 10.1.1949 (Drucks. Nr. 751);
- Art. 90 b, Abs. 4 bzw. Art. 111 z, Abs. 4 398):
- "Der Gesetzgebungsnotstand kann für die Vorlagen d e r s e l b e n Bundesregierung nur im Zeitraum von sechs Monaten nach seiner erstmaligen Verkündung in Anspruch genommen werden."
8. Fassung des allgemeinen Redaktionsausschusses (Stand vom 2.5.1949), Art. 111 z, Abs. 3, 399):

---

395) Fußlein, Rudolf Werner, a.a.O., S. 599; Parl.Rat. Grundgesetz f.d. Bundesrepublik Deutschland (Entwürfe), S. 100.

396) Fußlein, Rudolf Werner, a.a.O., S. 602.

397) Stenobericht, S. 422 - 424.

398) Fußlein, Rudolf Werner, a.a.O., S. 601 f.; Parl. Rat, Grundgesetz f. d. Bundesrepublik Deutschland (Entwürfe), S. 61, 65, 186 und 222.

399) Parl. Rat, Grundgesetz f. d. Bundesrepublik Deutschland (Entwürfe), S. 222.

"Während der Amtszeit eines Bundeskanzlers kann auch jede andere vom Volkstag 400) abgelehnte Gesetzesvorlage innerhalb einer Frist von sechs Monaten seit der erstmaligen Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes gem. Abs. 1 und 2 verabschiedet werden. Nach Ablauf der Frist ist während der Amtszeit des gleichen Bundeskanzlers eine weitere Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes unzulässig."

Aus dieser Zusammenstellung ergibt sich, daß erst sehr spät das Wort "gleich" auftauchte. Doch aus den ganzen Verhandlungen und den Zweck, den diese Bestimmung verfolgt, geht eindeutig hervor, daß "d e r s e l b e" Bundeskanzler gemeint ist 401).

b) Die genaue Berechnung der Sechsmonatsfrist

Über diese sprachliche Ungenauigkeit hinaus aber birgt Art. 81, Abs. 3, GG noch einen Widerspruch in sich 402). Vergleicht man Satz 1 mit Satz 2, so erkennt man, daß sie sich zumindest nach dem Wortlaut nicht miteinander vereinbaren lassen. Denn Satz 1 lautet:

"Während der Amtszeit eines Bundeskanzlers kann auch jede andere vom Bundestag abgelehnte Gesetzesvorlage innerhalb einer Frist von sechs Monaten gem. Abs. 1 und 2 verabschiedet werden."

Daraus müßte man folgern, daß innerhalb der Sechsmonatsfrist das Verfahren nach Abs. 1 und 2 abgeschlossen sein muß, d.h., daß der Bundesrat der Gesetzesvorlage zugestimmt haben muß. Nur die Ausfertigung und Verkündung durch den Bundespräsidenten gem. Art. 82 GG könnte noch nach Ablauf der

---

400) Hierbei handelt es sich um eine andere Bezeichnung für den Bundestag, die sich in der Endfassung nicht durchgesetzt hat.

401) Vgl. S. 116 und 118 der Untersuchung.

402) Wöhler, Kurt, Diss., S. 110.

Sechsmonatsfrist erfolgen <sup>403)</sup>. Satz 2 aber lautet:

"Nach Ablauf der Frist ist während der Amtszeit des gleichen <sup>404)</sup> Bundeskanzlers eine weitere Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes unzulässig."

Daraus aber ergibt sich, daß bis zum letzten Tag der Sechsmonatsfrist unter demselben Bundeskanzler immer noch eine Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes durch den Bundespräsidenten erfolgen kann.

Aus der Gegenüberstellung von Satz 1 und Satz 2 erhebt sich die Frage, wie der Widerspruch der beiden Bestimmungen zu lösen ist. Denn es ist nur möglich, e i n e m der beiden Sätze gerecht zu werden, da sie sich bezüglich der Frage, ob die Gesetzesvorlagen auch innerhalb der Sechsmonatsfrist v e r a b s c h i e d e t sein müssen oder ob sich die Frist lediglich auf die Erklärbarkeit des Gesetzgebungsnotstandes bezieht, gegenseitig ausschließen. Im Anschluß an Jellinek <sup>405)</sup> muß festgestellt werden, daß Satz 1 die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes und die Abwicklung des Gesetzgebungsnotstandes durcheinandermengt. Bei einer anderen Auslegung würde nämlich in der Praxis die Sechsmonatsfrist noch erheblich verkürzt, so daß das Gesetzgebungsnotstandsverfahren

---

403) so Bauermeister, Erich, Diss., S. 77 f. mit dem Hinweis, daß Art. 81, Abs. 3, S. 1, GG davon spricht, daß die Gesetzesvorlage v e r a b s c h i e d e t sein müsse, nicht aber, daß das Gesetz e r l a s s e n sein müsse.

404) richtig, desselben, vgl. S. 110 der Untersuchung.

405) Jellinek, Walter, VVDStrL Heft 8, S. 15; derselbe, DöV 1949, S. 384.

weitgehend an Bedeutung verlieren müßte 406).

Zwar kann das Verfahren bis zur ersten Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes durch den Bundespräsidenten nicht zum Beweis dafür herangezogen werden, daß bei der Jellinek widersprechenden Ansicht 407) die Frist in der Praxis stark deziniert werde 408). Die Frist von sechs Monaten läuft nämlich erst mit Abgabe der ersten Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes. Aber auch das Verfahren nach Abgabe der Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes dauert eine gewisse, u.U. sogar recht erhebliche Zeit 409). Dadurch wird es dann, wenn für eine weitere Gesetzesvorlage der Gesetzgebungsnotstand erst gegen Ende der Sechsmonatsfrist erklärt würde, praktisch unmöglich, die betreffende Vorlage vor Ablauf der Frist das Gesetzgebungsnotstandsverfahren durchlaufen zu lassen. Demnach erscheint es also wenig sinnvoll, die Möglichkeit, den Gesetzgebungsnotstand zu e r k l ä r e n , bis zum Ablauf von sechs Monaten zuzugestehen, aber die D u r c h f ü h r u n g des Verfahrens zu versagen, da Art. 81, Abs. 3, S. 1, GG von V e r a b -

- 
- 406) Schon die Frist von sechs Monaten wird vielfach als viel zu kurz und für eine Lösung der Konflikte ungeeignet angesehen. Bereits in den Beratungen war die Kürze der Frist heftig angegriffen worden. Vgl. Abg. Dr. v. Mangoldt (CDU) in 50. Sitzung des Hauptausschusses, Stenobericht, S. 600; Abg. Dr. Katz (SPD) in Hauptausschußsitzung, Stenobericht, S. 417 - 424, insbesondere S. 418; Bauermeister, Erich, Diss., S. 75 - 77; Dreher, Eduard, NJW 1950, S. 132; Glum, Friedrich, Parlamentarisches Regierungssystem, S. 335/337. Herrfahrdt, Heinrich, BK, Art. 81, Erl. II, 5, S. 7; Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 47.
- 407) Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 46, Anm. 54.
- 408) so irrig oder zumindest unklar: Wöhler, Kurt, Diss., S. 111 f.
- 409) Vgl. Hauptteil C II, 3, c, S. 94 f. der Untersuchung. Danach hat der Bundestag zumindest die Möglichkeit, das Verfahren um knapp vier Wochen hinauszuzögern.

s c h i e d u n g gem. Abs. 1 und 2 i n n e r -  
h a l b der Frist spricht <sup>410)</sup>. Entscheidend für  
die Sechsmonatsfrist ist also n u r die Er-  
klärung des Gesetzgebungsnotstandes durch den  
Bundespräsidenten; diese muß aber nicht nur einge-  
leitet, sondern vollständig abgeschlossen sein. Das  
bedeutet, daß der Antrag der Bundesregierung unter  
Zustimmung des Bundesrates an den Bundespräsidenten  
geleitet sein und daß der Bundespräsident die be-  
treffende Erklärung abgegeben haben muß <sup>411)</sup>.

Zweifel könnten sich noch daraus ergeben, ob erst  
schriftliche Fixierung der Erklärung des Bundes-  
präsidenten oder sogar deren Verkündung im Bundes-  
gesetzblatt die Sechsmonatsfrist in Lauf setzen <sup>412)</sup>.

Selbst wenn man von einer strengen Form der Er-  
klärung des Gesetzgebungsnotstandes ausgeht, kann  
die Einhaltung dieser Form nur deklaratorische,  
nicht aber konstitutive Wirkung haben. Dabei wird  
nicht übersehen, daß mit der förmlichen Erklärung  
des Bundespräsidenten konstitutive und deklara-  
torische Wirkung oft zusammenfallen.

Die A b w i c k l u n g des Gesetzgebungsnot-  
standsverfahrens kann also n a c h Ablauf der  
Sechsmonatsfrist erfolgen, wenn nur ihre E r -  
k l ä r u n g i n n e r h a l b dieser Frist  
stattgefunden hat.

---

410) Wöhler, Kurt, Diss., S. 111; a.A. Bauermeister,  
Erich, Diss., S. 77 f. mit dem Hinweis, daß  
bei dieser Auslegung Art. 81, Abs. 3, S. 1, GG  
ohne jede Bedeutung sei.

411) Vgl. Hauptteil CI, S. 32 ff., der Untersuchung.

412) Dabei ist es noch zweifelhaft, ob eine strenge  
Formvorschrift verlangt werden muß. Nach  
Meinung des Verfassers dieser Untersuchung  
ist eine strenge Formvorschrift nicht er-  
forderlich. Vgl. Hauptteil C I, 2, f, dd,  
S. 69 ff. der Untersuchung.

### 3. Die vorzeitige Beendigung des Gesetzgebungsnotstandes

Neben dem bisher erläuterten Fall einer Beendigung des Gesetzgebungsnotstandes auf Grund des Fristablaufs von sechs Monaten stehen noch andere Fälle, die sich zwar nicht unmittelbar aus dem Wortlaut des Art. 81 GG ableiten lassen, die sich aber aus dem ganzen Verlauf des Gesetzgebungsnotstandsverfahrens und seinen Voraussetzungen ergeben. Es sei dabei darauf hingewiesen, daß außergewöhnliche Ereignisse, wie z.B. Revolution und Krieg nicht berücksichtigt werden können, da die Folgen derartiger Ereignisse rechtlich im voraus nicht erschöpfend zu regeln sind.

#### a) Die Neuwahl eines Bundeskanzlers gem. Art. 67 GG

Aus dem ganzen Sinn und Zweck des Gesetzgebungsnotstandes, als einem Hilfsmittel eines Minderheitenkanzlers gegenüber einem obstruierenden Bundestag zur Aufrechterhaltung der staatlichen Funktionen, erscheint es als eine Selbstverständlichkeit, daß ein konstruktives Mißtrauensvotum des Bundestages i.S. des Art. 67 GG das Ende des Gesetzgebungsnotstandes bedeutet.

Aus der Verweisung auf Art. 68 GG in Art. 81, Abs. 1, GG ergibt sich eindeutig, daß notwendige Voraussetzung des Gesetzgebungsnotstandes ist, daß an der Spitze der Bundesregierung ein Bundeskanzler steht, der n i c h t von der Mehrheit des Bundestages getragen ist. Da dem Bundestag aber jederzeit die Möglichkeit eines konstruktiven Mißtrauensvotums offensteht - also auch während des Gesetzgebungsnotstandes -, kann, wenn der Bundestag davon Gebrauch macht, von einem Minderheitenkanzler nicht mehr gesprochen werden. Der neue Bundeskanzler hat, wie sich gerade aus der Neuwahl ergibt, die Mehrheit des Bundestages hinter sich. Für ihn entfällt also einerseits die

Notwendigkeit, mit dem Gesetzgebungsnotstand zu regieren, und andererseits sind für ihn auch die Voraussetzungen des Art. 81 GG nicht gegeben.

Es kann in diesem Zusammenhang nicht etwa angenommen werden, daß die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes, die die bisherige Minderheitsregierung erwirkt hat, auf den Kanzlernachfolger und seine Regierung übergeht. Mit dem konstruktiven Mißtrauensvotum beginnt eine "neue Amtszeit" eines Bundeskanzlers, so daß weder von diesem neuen Bundeskanzler die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes für eine Gesetzesvorlage dazu ausgenutzt werden kann, diese Vorlage im Gesetzgebungsnotstandsverfahren verabschieden zu lassen <sup>413)</sup>, noch ist die Zeit des Gesetzgebungsnotstandes unter dem bisherigen Minderheitenkanzler auf eine eventuelle Sechsmonatsfrist des neugewählten Bundeskanzlers anzurechnen. Vielmehr muß auch der neue Bundeskanzler erst wieder zum Minderheitenkanzler i.S. des Art. 81, Abs. 1, GG werden <sup>414)</sup>, um überhaupt die Möglichkeit zu erhalten, das Gesetzgebungsnotstandsverfahren auszunutzen. Der einmal erklärte Gesetzgebungsnotstand bezieht sich also nicht nur auf eine ganz bestimmte Gesetzesvorlage, sondern er bezieht sich auch auf eine ganz bestimmte Regierung. Da die Existenz der Regierung davon abhängig ist, ob bzw. wie lange der Bundeskanzler im Amte ist, bedeutet ein Sturz des Bundeskanzlers ohne weiteres auch den Sturz der Bundesregierung (Art. 69, Abs. 2, GG) <sup>415)</sup>. Wenn der Gesetzgebungsnotstand sich auf eine ganz bestimmte Bundesregierung bezieht, so ergibt sich aus deren Abhängigkeit vom Amte des

---

413) Wöhler, Kurt, Diss., S. 113.

414) Vgl. dazu die Ausführungen über Art. 81, Abs. 1, GG auf S. 46 ff. der Untersuchung.

415) Münch, Fritz, Die Bundesregierung, S. 176.

Bundeskanzlers, dass auch der Gesetzgebungsnotstand letztlich vom Amte des Bundeskanzlers, d.h. von seiner Person, abhängig ist. Diese Abhängigkeit wird in Art. 81, Abs. 3, GG auch ausdrücklich hervorgehoben, wenn von "der Amtszeit eines Bundeskanzlers" (S. 1) und von "der Amtszeit des gleichen Bundeskanzlers" (S. 2) gesprochen wird. Der einmal erklärte Gesetzgebungsnotstand ist also an einen ganz bestimmten Bundeskanzler personengebunden.

b) Die Beendigung der Amtszeit des Minderheitenkanzlers

Aus der soeben erläuterten strengen "Personengebundenheit" des Gesetzgebungsnotstandes folgt notwendig, daß auch jedes andere Ende der Amtszeit des Minderheitenkanzlers auch das Ende des ihm bzw. seiner Regierung für eine Gesetzesvorlage erklärten Gesetzgebungsnotstandes bedeutet.

Die Fälle der Beendigung der Amtszeit eines Bundeskanzlers sind im Grundgesetz nicht erschöpfend geregelt <sup>416)</sup>. Zwar lag dem Parlamentarischen Rat bei der Beratung dieser Materie in Art. 95 a <sup>417)</sup> eine entsprechende Regelung vor. Aber im Grundgesetz wurden nicht alle möglichen Fälle aufgezählt, da es sich dabei weitgehend - zum Beispiel bei Tod oder Verlust der Amtsfähigkeit - um Selbstverständlichkeiten <sup>418)</sup> handelt <sup>419)</sup>.

---

416) v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 69, Anm. 3, S. 366.

417) Drucks. Nr. 276 vom 16.11.1949; Parl. Rat, Grundgesetz f. d. Bundesrepublik Deutschland (Entwürfe), S. 27 f.; FÜßlein, Rudolf Werner, JÖR Bd. 1 nF., S. 451 f.

418) Abg. Dr. Lehr (CDU) in 21. Sitzung des Organisationsausschusses, Stenoprotokoll, S. 49.

419) Eine Übersicht über die Endigungsgründe der Amtszeit eines Bundeskanzlers gibt Münch, Fritz, Die Bundesregierung, S. 182 ff.

aa) Der Ablauf der Wahlperiode des Bundestages, der Tod des Bundeskanzlers oder der Verlust der Amtsfähigkeit des Bundeskanzlers

Neben der Beendigung der Amtszeit des Bundeskanzlers auf Grund eines konstruktiven Mißtrauensvotums gem. Art. 67 GG ist in Art. 69, Abs. 2, GG noch der Fall der Beendigung auf Grund des Ablaufs der Wahlperiode des Bundestages ausdrücklich geregelt <sup>420)</sup>. Auch dieser Fall bringt automatisch das Ende eines eventuell bestehenden Gesetzgebungsnotstandes. Denn nach Ablauf der Amtszeit beginnt entweder eine neue Amtszeit auf Grund der Wahl <sup>421)</sup> eines Nachfolgers <sup>422)</sup> oder aber gem. Art. 69, Abs. 3, GG nur eine be-

---

420) v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 69, Anm. 3, S. 366.

421) Es wäre allerdings entgegen der Terminologie des Grundgesetzes besser, statt von einer Wahl von einer Abstimmung zu sprechen. Denn das Charakteristische einer Wahl liegt gerade in der Entscheidung für eine von mehreren Möglichkeiten. Gem. Art. 63, Abs. 1, GG aber liegt dem Bundestag nur ein Vorschlag des Bundespräsidenten für das Amt des Bundeskanzlers vor. Bei nur einem Kandidaten aber kann nicht mehr von einer Wahl gesprochen werden. Abgesehen von den Fällen des Art. 63, Abs. 3 und 4 GG, die in der Staatspraxis die Ausnahme bilden, spricht man also besser von Abstimmung.

422) "Nachfolger" des bisherigen Minderheitenkanzlers, für dessen Regierung der Gesetzgebungsnotstand erklärt wurde, kann auch der bisherige Minderheitenkanzler selbst werden. Dadurch wird er dann zum Mehrheitskanzler mit einer neuen Amtszeit. Er hat es dann einerseits nicht nötig, mit dem Gesetzgebungsnotstand zu regieren, und andererseits bezieht sich die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes nicht auf diese neue Amtszeit. Denn jede Amtszeit gibt für sechs Monate die potentielle Möglichkeit des Gesetzgebungsnotstandes.

grenzte Geschäftsführungszeit, die beide nicht von der Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes für den bisherigen Minderheitenkanzler bzw. seine Regierung erfaßt werden. Das Ende der Amtszeit durch den Tod <sup>423)</sup> oder Verlust der Amtsfähigkeit <sup>424)</sup> des Minderheitenkanzlers brauchen nicht als besondere Fälle der Beendigung des Gesetzgebungsnotstandes hervorgehoben zu werden, da es sich dabei um eine selbstverständliche Folge dieser Ereignisse handelt.

bb) Der Rücktritt des Bundeskanzlers

Dagegen erscheint es angebracht, den ebenfalls im Grundgesetz nicht positivrechtlich geregelten Fall eines Rücktritts des Bundeskanzlers besonders zu behandeln. Genau wie dem Bundestag während des Gesetzgebungsnotstandes das konstruktive Mißtrauensvotum offensteht, muß es auch dem Bundeskanzler möglich sein, seinerseits den Gesetz-

---

423) Zwar wird in § 9 des Bundesministergesetzes vom 17.6.1953 der Tod als Endigungsgrund des Amtsverhältnisses des Bundeskanzlers nicht erwähnt (anders die Regelung im Bundesbeamtengesetz vom 14.7.1953 in § 6, Abs. 2, für das Amtsverhältnis der Bundesbeamten), aber genau wie in Art. 69 GG wurde dieser Fall als selbstverständlich vorausgesetzt.

424) Der Verlust der Amtsfähigkeit kann auf Grund einer Verurteilung zu Zuchthaus, Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte, Aberkennung der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter (vgl. §§ 31 ff., 85, 98 und 101 StGE) erfolgen oder aber auch auf Grund der Aberkennung oder des Fortfalls der Wählbarkeit, einer wesentlichen Voraussetzung zur Bekleidung des Kanzleramtes (vgl. dazu: Münch, Fritz, Die Bundesregierung, § 13, III, S. 121 f.). Zwar sind diese Gründe nicht in § 9 des Bundesministergesetzes vom 17.6.1953 geregelt, doch handelt es sich dabei nicht um eine vollständige Aufzählung. Dies ergibt sich aus den Begründungen zu dem Entwurf des Bundesministergesetzes (Bundestagsdrucks. 3551 von 1949). Aus diesen Gründen kann § 9 Bundesministergesetz als *lex specialis* auch die strafrechtlichen Bestimmungen nicht ausschließen; vgl. Münch, Fritz, Die Bundesregierung, § 19, S. 122 ff.

gebungsnotstand dadurch zu beenden, daß er durch Rücktritt seiner Amtszeit ein Ende setzt. Der Rücktritt kann als eine Möglichkeit ständiger parlamentarischer Praxis schon deswegen auch während des Gesetzgebungsnotstandes nicht ausgeschlossen sein, da niemand gezwungen sein kann, gegen seinen Willen das Amt des Bundeskanzlers auszuüben <sup>425)</sup>.

Das Grundgesetz hat den freiwilligen Rücktritt des Bundeskanzlers daher stillschweigend vorausgesetzt, und das Bundesministergesetz erkennt diese Möglichkeit in § 9, Abs. 2, S. 2, allerdings nur für Bundesminister, ausdrücklich an <sup>426)</sup>. Auch auf Grund des Rücktritts des Minderheitenkanzlers endet der Gesetzgebungsnotstand.

cc) Das positive Vertrauensvotum des Bundestages für den bisherigen Minderheitenkanzler

Das Bestehen des Gesetzgebungsnotstandes hindert den Bundeskanzler nicht daran, alle außerhalb des Gesetzgebungsnotstandes üblichen und möglichen parlamentarischen Mittel zu gebrauchen.

Dazu gehört auch, daß er gem. Art. 68 GG die Vertrauensfrage stellt. Es ist dann durchaus möglich, daß der Bundestag dieser Vertrauensfrage zustimmt. Dadurch wird der bisherige Minderheitenkanzler wieder zum Mehrheitskanzler. Es entfällt damit eine notwendige Voraussetzung des Gesetzgebungsnotstandes (vgl. Art. 81, Abs. 1, GG). Das vorher einmal erteilte Mißtrauensvotum wird zwar durch das neu erteilte Vertrauens-

---

425) Dieser Grundsatz gilt in entsprechender Weise schon für Beamte und kann folglich erst recht in Bezug auf ein so hohes politisches Amt nicht ausgeschlossen werden.

426) Münch, Fritz, Die Bundesregierung, § 19 VI, S. 187 f.

votum nicht wirkungslos<sup>427)</sup>, aber ex nunc kann es weder die Grundlage für eine weitere Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes sein, noch können Gesetzesvorlagen, für die zwar in Anbetracht dieses Mißtrauensvotums bereits der Gesetzgebungsnotstand erklärt worden ist, im Gesetzgebungsnotstandsverfahren verabschiedet werden. Nach dem Vertrauensvotum kann sich der Mehrheitskanzler also nicht mehr auf das ihm einmal erteilte Mißtrauensvotum berufen.

Allerdings kann der Bundeskanzler auf diese Weise nicht etwa die Sechsmonatsfrist des Art. 81, Abs. 3, GG hinfällig machen oder auch nur unterbrechen. Denn wenn der Minderheitenkanzler auf diese Weise auch zum Mehrheitskanzler wird, so handelt es sich dabei nicht um eine n e u e Amtszeit. Vielmehr bleibt dieselbe Person im Amte. Es ist nicht einzusehen, daß die Zeitabschnitte als Minderheitenkanzler und die Zeitabschnitte als Mehrheitskanzler als zwei verschiedene Amtszeiten zu bewerten sind.

Wenn der Minderheitenkanzler also vermeiden will, daß er der Möglichkeit des Gesetzgebungsnotstandes beraubt wird, so muß er während des Gesetzgebungsnotstandes vermeiden, eine Vertrauensfrage i.S. des Art. 68 GG zu stellen.

Dennoch wäre es möglich, daß der Bundeskanzler ein erhebliches Interesse daran hat, daß ihm vom Bundestag das Vertrauen ausgesprochen wird. Denn es ist immer besser, mit einer tragfähigen Mehrheit zu regieren, als auf das komplizierte und schwerfällige Verfahren des Gesetzgebungsnotstandes angewiesen zu sein, das letztlich ja doch nur eine Notlösung darstellt. Zur Befriedung der bestehenden politischen Spannungen könnte der

---

427) gemeint ist damit eine Wirkung ex tunc, so daß etwa alle darauf aufbauenden Akte (also z.B. die verabschiedeten Notstandsgesetze) wirkungslos werden.

Minderheitenkanzler also auch während des Gesetzgebungsnotstandes daran interessiert sein, daß der Bundestag ihm das Vertrauen ausspricht.

In diesem Zusammenhang sei nochmals <sup>428)</sup> darauf hingewiesen, daß die Initiative zu einem Vertrauensantrag a u s s c h l i e ß l i c h beim Bundeskanzler liegt. Wäre dies anders, könnte der Bundestag den Gesetzgebungsnotstand immer beenden und dadurch dem Minderheitenkanzler die Verabschiedung von Gesetzesvorlagen im Gesetzgebungsnotstandsverfahren unmöglich machen.

Zumindest muß also anerkannt werden, daß eine Vertrauensfrage, die der Gesetzgebungsnotstand voraussetzt, n u r vom Bundeskanzler selbst kommen kann.

#### IV. Die Untersuchung des Art. 81, Abs. 4, GG

##### 1. Art. 81, Abs. 4, GG im Vergleich mit Art. 79 GG

Art. 81, Abs. 4, GG regelt einige inhaltliche Einschränkungen, denen Notstandsgesetze unterworfen sind. Danach können Notstandsgesetze das Grundgesetz weder ändern noch ganz oder teilweise außer Kraft oder Anwendung setzen.

In Anbetracht der besonderen Schranken, die einer Verfassungsänderung bereits durch Art. 79 GG entgegengestellt werden, wurde Art. 81, Abs. 4, GG vielfach als überflüssig angesehen <sup>429)</sup>.

Aber aus einem nach den Erfahrungen der Weimarer Zeit verständlichen Mißtrauen <sup>430)</sup> wurde die Bestimmung des Art. 79 GG nochmals aufgenommen und noch dahingehend erweitert,

---

428) vgl. Hauptteil C I, 1, b, S. 35 ff.

429) Abg. Dr. Katz (SPD) in 34. Sitzung des Hauptausschusses vom 11. Januar 1949, Stenobericht S. 419; Börner, Bodo, DöV 1950, S. 239.

430) Bauermeister, Erich, Diss., S. 66.

daß es auch unzulässig sei, das Grundgesetz außer Kraft oder Anwendung zu setzen <sup>431)</sup>. Dadurch wollte man jeden nur möglichen Eingriff in die Verfassung <sup>432)</sup> auch im Gesetzgebungsnotstandsverfahren ausschließen.

Aus einem Vergleich von Art. 81, Abs. 4, GG und Art. 79 GG darf aber nicht im Wege eines argumentum e contrario geschlossen werden, daß Art. 79 GG nur "Verfassungsänderungen im engeren Sinne" regelt und daher zulasse, daß das Grundgesetz außer Kraft und Anwendung gesetzt wird <sup>433)</sup>.

Vielmehr muß die Erweiterung des Art. 81, Abs. 4, GG dahingehend verstanden werden, daß sie jede Grundgesetzänderung verhindern will. Die Erweiterung stellt also in Wahrheit nur eine gesetzlich geregelte Klärung eventuell sich aus dem Begriff "Verfassungsänderung" ergebende Unklarheiten dar. Sie schafft nicht einen neuen Tatbestand eines Eingriffs in die Verfassung, den es zu verhindern gilt, sondern sie grenzt den Begriff "Verfassungsänderung" nur ab, indem sie zwei Sonderfälle einer Verfassungsänderung ausdrücklich hervorhebt.

## 2. Die Schranken der Notstandsgesetze

Außer den Fragen, die sich in Art. 81, Abs. 4, GG unmittelbar aus dem Wortlaut ergeben, interessiert aber ganz allgemein, ob und gegebenenfalls welche Schranken den Notstandsgesetzen über das Verbot einer Verfassungsänderung hinaus gestellt sind.

### a) Das Gesetzgebungsnotstandsverfahren als ein Verfahren im Bereich der Bundesgesetzgebung

Im Gegensatz zu Art. 48, Abs. 2, WRV, nach dem

---

431) Abg. Dr. Seebohm (DP) in 34. Sitzung des Hauptausschusses vom 11. Januar 1949, Stenobericht, S. 418.

432) Dreher, Eduard, NJW 1950, S. 132.

433) Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 48.

der Reichspräsident an die Kompetenzverteilung zwischen Reich und Länder nicht gebunden war <sup>434)</sup>, können im Gesetzgebungsnotstandsverfahren nur Gesetze erlassen werden, die der Bundeszuständigkeit unterliegen <sup>435)</sup>. Zwar wird dies in Art. 81 GG nicht ausdrücklich hervorgehoben, es ergibt sich aber aus der ganzen Situation, die mit Hilfe des Gesetzgebungsnotstandes gemeistert werden soll. Denn der Gesetzgebungsnotstand soll ein Hilfsmittel gegen den obstruierenden Bundestag sein. Eine Obstruktion des Bundestages ist nur dann möglich, wenn von seiner Seite eine Beschlußfassung erwartet werden kann. Dies ist aber nur im Bereich seiner Kompetenz möglich. Jenseits der Kompetenz des Bundestages entfällt überhaupt für den Bundestag die Möglichkeit zu obstruieren, d.h. die Gesetzgebung lahmzulegen. Im Verfahren des Gesetzgebungsnotstandes können also nur B u n d e s g e s e t z e <sup>436)</sup> verabschiedet werden <sup>437)</sup>.

b) Die im Gesetzgebungsnotstandsverfahren erlassenen Gesetze

Art. 81 GG nennt die im Gesetzgebungsnotstandsverfahren erlassenen Rechtsnormen "Gesetze" <sup>438)</sup>.

---

434) Anschütz, Gerhard, Kommentar, Art. 48, Anm. 12 - 14, S. 250 ff.

435) Boedwig, Adheld, Diss., S. 70; Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 48.

436) Bauermeister, Erich, Diss., S. 67.

437) Über die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Länder vgl. Art. 70 - 75 GG. Es würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen, wenn im einzelnen auf die Fragen dieser Kompetenzverteilung eingegangen würde. Daher muß an dieser Stelle auf die einschlägige Literatur verwiesen werden.

438) vgl. Art. 2 EGEGG, Art. 12 EGZPO, Art. 7 EGStGP und § 2 AO mit einer Normierung des Gesetzesbegriffes. Kipp, Heinrich, Staatslexikon unter "Gesetz", Anm. 3, Sp. 860, III. Bd. (6. Auflage).

Noch heute h. L. unterscheidet man Gesetze im materiellen Sinne und Gesetze im formellen Sinne <sup>439)</sup>. Gesetz im materiellen Sinne ist jeder Rechtssatz <sup>440)</sup>, der positiv, abstrakt und generell gehalten ist <sup>441)</sup>, und der auf das äußere Verhalten von Menschen unmittelbar oder mittelbar gerichtet ist.

Gesetz im formellen Sinne ist dagegen jeder im Wege der Gesetzgebung zustande gekommene Beschluß der Legislative <sup>442)</sup> mit der sich daran anschließenden formgerechten Publikation <sup>443)</sup>.

Es erhebt sich dabei die Frage, ob Art. 81 GG von formellen und <sup>444)</sup> materiellen Gesetzen spricht oder ob diese Terminologie auf den Gesetzgebungsnotstand gar nicht anwendbar ist.

Sicher erscheint zunächst, daß auch die Notstandsgesetze Gesetze im materiellen Sinne sein können. Dies ergibt sich schon daraus, daß auch sie im generell= abstrakter Form bestimmte Tatbestände als für die der staatlichen Gewalt Unterworfenen verbindlich regeln können. Zweifelhafte erscheint aber, ob es sich auch um Gesetze im formellen Sinne handelt. Das Gesetzgebungsnotstandsverfahren stellt nämlich ein Ausnahmeverfahren dar, das von der unter normalen Verhältnissen vorgesehenen Gesetzgebung, d.h. rechtsetzenden Gewalt, abweicht.

---

439) Vgl. dazu Thoma, Richard, HbDStR II, 9 71, S. 124 ff.

440) Maunz, Theodor, Dt. Staatsrecht, S. 58 (§ 10 II, 3 d).

441) Wolff, Hans J., Verwaltungsrecht I, § 24, II, S. 89.

442) Böckenförde, Ernst Wolfgang, Gesetz und gesetzgebende Gewalt, S. 14.

443) Thoma, Richard, HbDStR II, § 71, S. 126.

444) Eventuell sogar von formellen o d e r materiellen Gesetzen.

Es ist also zu prüfen, ob im Gesetzgebungsnotstandsverfahren ein z w e i t e r Gesetzgeber tätig wird oder ob der Bundestag der einzige Gesetzgeber für Bundesgesetze ist und ob damit auch ausgeschlossen ist, daß ohne seine Mitwirkung Gesetze in formellem Sinne zustandekommen. Als Gesetzgeber für Bundesgesetze kommt nach dem Grundgesetz n u r der Bundestag in Betracht <sup>445)</sup>. Denn nur er ist das Organ, das auf Inhalt und Form der Gesetze den e n t s c h e i d e n d e n Einfluß ausübt. Als logische Folge dieser Tatsache fingiert Art. 81, Abs. 2, GG den Gesetzesbeschluß des Bundestages <sup>445)</sup>. Wenn Börner in diesem Zusammenhang von einer Verbeugung vor dem Bundestag ohne praktische Bedeutung spricht <sup>446)</sup>, so scheint dies zwar in Bezug auf den Ablauf des Gesetzgebungsnotstandsverfahrens zuzutreffen, in Anbetracht des strukturellen Aufbaus der Legislative aber nicht zwingend und für die Beurteilung der Notstandsgesetze im Vergleich zu Gesetzen, die im "normalen Gesetzgebungsverfahren" erlassen werden, sogar unrichtig zu sein. Wenn nämlich der Bundestag nach dem Grundgesetz der einzige Gesetzgeber sein soll, so kann diese Stellung nur gewahrt bleiben, wenn man in Ausnahmefällen, die man in Anbetracht der Schwächen, die jedes Verfassungssystem in sich birgt <sup>447)</sup>, zulassen will, den "beliebten technischen Kniff" der Fiktion zu Hilfe nimmt <sup>448)</sup>. Jede Fiktion hat ihre Grenzen; sie darf nicht das ganze Prinzip, welches den Kunstgriff legitimieren will <sup>449)</sup>, sprengen. Diese Grenzen sind nur schwer zu be-

445) Vgl. C II, 1, S. 81 - 84 der Untersuchung.

446) Börner, Bodo, DöV 1950, S. 238.

447) Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 21.

448) Schneider, Hans, a.a.O., S. 43.

449) Schneider, Hans, a.a.O., S. 43.

stimmen. Man kann darüber streiten, ob sie im Grundgesetz eingehalten sind oder ob es zweckmäßig war, im Falle des Gesetzgebungsnotstandes den Bundestagsbeschluß zu fingieren<sup>450)</sup>. Aber in Anbetracht des Wortlauts des Art. 81, Abs. 2, GG muß man von einer Fiktion ausgehen.

Wenn aber die Fiktion das Zusammenwirken von Bundespräsident, Bundesregierung und Bundesrat als Beschluß des Bundestages wertet, so muß diese Fiktion auch auf die aus diesem Verfahren hervorgehenden Rechtsnormen Einfluß haben. Die Notstandsgesetze werden dann zwar nicht als Gesetze in formellem Sinne ebenfalls fingiert, sie stehen vielmehr in ihrer Wirkung anderen Gesetzen im formellen Sinne um nichts nach. Sie s i n d Gesetze im formellen Sinne<sup>451)</sup>.

---

450) Schneider, Hans, a.a.O., S. 43, tritt sogar dafür ein, daß trotz des Wortlauts des Art. 81, Abs. 2, GG davon auszugehen sei, daß zwei Gesetzgeber vorhanden sind. Neben dem Bundestag im normalen Gesetzgebungsverfahren stehe im Gesetzgebungsnotstandsverfahren als zweiter Gesetzgeber Bundesregierung und Bundesrat gemeinsam. Man spreche also besser von einer Legalitätsreserve. Selbst wenn man dieser Meinung folgt, muß man nach Meinung des Verfassers dieser Untersuchung aber zumindest als Legalitätsreserve neben Bundestag und Bundesrat auch noch die Bundesregierung und den Bundespräsidenten stellen. Nur dann ist nämlich der Gesetzgebungsnotstandsweg offen, wenn diese drei Bundesorgane gemeinsam vorgehen.

451) Herrfahrit, Heinrich, BK, Art. 81, Erl. II, 4, S. 6; v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 81, Anm. 2, S. 439; Schneider, Hans, DV 1948/49, S. 326. Sie alle räumen den Notstandsgesetzen zwar "gleiche Geltungskraft" wie anderen Gesetzen ein, sie sagen aber nicht, daß Notstandsgesetze auch Gesetze s i n d . Anders dagegen, d.h. der Ansicht, daß Notstandsgesetze auch Gesetze sind, : Jellinek, Walter, DöV 1949, S. 384; Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 42; Klein, Friedrich, Verordnungsermächtigungen, S. 29, sieht darin eine "Wandlung des Gesetzesbegriffs" und mit Jellinek, Walter (VVDStrL Heft 8, S. 65 f.) "einen Schlag für den an konstitutionelle Gedankengänge Gewohnten".

Dies geht schon daraus hervor, daß auch Notstandsgesetze erst mit ihrer Ausfertigung und Verkündung gem. Art. 82 GG rechtswirksam werden <sup>452)</sup>. Denn das Bundesgesetzblatt enthält in Teil I "nur Bundesgesetze und Verordnungen sowie alle sonstigen nach dem Gesetz über die Verkündung von Rechtsverordnungen vom 30.1.1950 (BGBl I, S. 23) zur Bekanntgabe im Bundesgesetzblatt vorgesehenen Veröffentlichungen. Teil I enthält außerdem die zeitliche Übersicht über die in Teil II erschienenen Veröffentlichungen. Das Sachverzeichnis in Teil I umfaßt auch den Teil II, ein besonderes Sachverzeichnis für Teil II wird nicht herausgegeben" <sup>453)</sup>. Um Rechtsverordnungen handelt es sich bei den Notstandsgesetzen nicht <sup>454)</sup>. Denn weder Bundesregierung, noch ein Bundesminister, noch eine Landesregierung werden im Gesetzgebungsnotstandsverfahren auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung tätig. Da aber auch andere "Veröffentlichungen" i.S. des Gesetzes über die Verkündung von Rechtsverordnungen vom 30.1.1950 nicht vorliegen, kann es sich bei den Rechtsnormen, die gem. Art. 81 GG zustandekommen, nur um Bundesgesetze handeln. Notstandsgesetze sind also nicht nur gegebenenfalls Gesetze im materiellen Sinne, sondern auch immer Gesetze im formellen Sinne <sup>455)</sup>.

---

452) Klein, Alois, Diss., S. 89.

453) vgl. S. II des BGBl I, Jahrgang 1958.

454) vgl. Art. 80 GG und die dazu einschlägige Literatur.

455) EVerfGE 1, S. 201 = NJW 1952, S. 497 = JZ 1952, S. 269 = DöV 1952, S. 342 = MDR 1952, S. 345; Giese-Schunk-Winkler, Verfassungsrechtsprechung, Art. 100, Nr. 11, S. 9 und 13. Hier wird ausdrücklich gesagt, daß Art. 100, Abs. 1, GG mit der Möglichkeit, die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen nachprüfen zu lassen, nur Gesetze in formellem Sinne einschließlicher im Gesetzgebungsnotstand nach Art. 81 GG erlassenen betrifft. Danach gehören also die Notstandsgesetze zu den Gesetzen in formellem Sinne. Vgl. auch: EVerfGE 1, S. 261 = NJW 1952, S. 866 = MDR 1952, S. 540.

c) Die Rechtswirkungen der Notstandsgesetze

Wenn die Notstandsgesetze in formellem und je nach ihrem Inhalt auch in materiellem Sinne Gesetze sind, so müssen sie auch die gleiche Geltungskraft und Geltungsdauer wie die im normalen Gesetzgebungsverfahren erlassenen Bundesgesetze haben <sup>456)</sup>.

Die Notstandsgesetze überdauern den Gesetzgebungsnotstand <sup>457)</sup>. Sie treten erst außer Kraft, wenn die in ihnen selbst eventuell gesetzte Frist abgelaufen ist oder wenn ein ihnen widersprechendes oder sie abänderndes Gesetz erlassen worden ist <sup>458)</sup>.

Als Bundesgesetze haben die Notstandsgesetze auch deren Geltungskraft, d.h. durch sie können rechtsverbindlich alle der Bundesgesetzgebung unterstehenden Materien geregelt werden, falls dabei das Verbot der Verfassungsänderung <sup>459)</sup> eingehalten wird.

Dennoch wurden in der Literatur einerseits gegen die absolute Gleichstellung der Notstandsgesetze mit den im normalen Gesetzgebungsweg erlassenen Bundesgesetzen und andererseits wegen der Schwierigkeit einer Abgrenzung dessen, was die Verfassung im Einzelfall ändert, erhebliche Bedenken erhoben.

---

456) Bauermeister, Erich, Diss., S. 62; Herrfahrdt, Heinrich, BK, Art. 81, Erl. II, 4, S. 6; Klein, Alois, Diss., S. 98; v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 81, Anm. 2, S. 439; Schneider, Hans, DV 1948/49, S. 326; derselbe, VVDStrL Heft 8, S. 47; Wöhler, Kurt, Diss., S. 113.

457) Klein, Alois, Diss., S. 98.

458) Auf die Problematik, ob und wann ein Notstandsgesetz während des Gesetzgebungsnotstandes außer Kraft gesetzt oder geändert werden kann, wird im Hauptteil D der Untersuchung eingegangen.

459) vgl. Hauptteil C, IV, der Untersuchung.

Besonders Schneider <sup>460)</sup> zeigt in diesem Zusammenhang viele Probleme auf, die sich aus einer kritischen Würdigung der Rechtswirkungen der Notstandsgesetze ergeben. Daher sollen im folgenden in Anlehnung an seine Ausführungen die auftretenden Fragen erörtert und zu lösen versucht werden.

d) Die Probleme der inhaltlichen Schranken der Notstandsgesetze

aa) Die Zweifel über das Vorliegen einer Verfassungsänderung

Schneider <sup>461)</sup> weist darauf hin, daß es zeitweise sehr zweifelhaft sein könne, ob ein bestimmtes Gesetz die Verfassung ändere oder nicht. Zwar mache Art. 79 GG eine Verfassungsänderung von einer förmlichen Änderung des Grundgesetztextes abhängig. Es gebe aber Gesetze, die so tief in die innere Ordnung des Staatslebens eingreifen, daß zwar der Buchstabe des Grundgesetzes erhalten bleibe, aber in Wahrheit verdeckt oder mittelbar eine bestimmte Verfassungsumgestaltung erreicht werde. Schneider gibt in diesem Zusammenhang als Beispiel bestimmte Ausgestaltungen der Wahlgesetze an. Durch sie könne man, etwa indem man ein strenges Mehrheitswahlssystem einführen würde, die politische Weiterentwicklung des Staatslebens der Bundesrepublik Deutschland entscheidend beeinflussen. Obwohl Art. 38, Abs. 3, GG die Bestimmung des Wahlsystems einem einfachen Bundesgesetz überläßt, will Schneider dieses Gesetz vom Gesetzgebungsnotstandsverfahren ausschließen.

Wenn man aber einmal anerkannt hat, daß Not-

---

460) Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 48 ff.

461) Schneider, Hans, a.a.O., S. 48 f.

standsgesetze anderen Bundesgesetzen gleichwertig gegenüberstehen, ist nicht einzusehen, daß solche zwar wichtige, aber eben in einfachen Bundesgesetzen zu regelnde Materien nicht auch im Wege des Gesetzgebungsnotstandsverfahrens geregelt werden können <sup>462)</sup>. Man darf nicht daraus, daß das Gesetzgebungsnotstandsverfahren ein Notbehelf ist, schliessen, daß die in diesem Verfahren erlassenen Gesetze nur Materien von untergeordneter Bedeutung regeln können. Einerseits würde die Bundesregierung für solche Materien in der Regel gar nicht so kompromißlos gegen den obstruierenden Bundestag vorgehen, und andererseits können gerade wichtige Materien im Bundestag zu erheblichen Meinungsverschiedenheiten und dadurch auch zur Obstruktion führen, so daß gerade dann der Ausweg des Gesetzgebungsnotstandes erforderlich wird.

Zumindest das Beispiel des Wahlgesetzes ist nicht dazu geeignet, eine Verfassungsumgestaltung, die einer Verfassungsänderung gleichzusetzen ist, zu beweisen und dementsprechend vom Gesetzgebungsnotstandsverfahren auszuschließen.

Bauermeister <sup>463)</sup> will dadurch, daß man im Falle des Wahlgesetzes entgegen Schneider das Gesetzgebungsnotstandsverfahren anerkennt, das grundlegende Problem nicht als gelöst ansehen. Er will dann das Gesetzgebungsnotstandsverfahren ausschließen, wenn von dem betreffenden Gesetz "tief in die Ordnung der Bundesrepublik Deutschland eingegriffen werde". Ein solcher Eingriff ohne gleichzeitigen Eingriff auch in den Text des Grundgesetzes erscheint dem Verfasser dieser Untersuchung aber nicht möglich. Das

---

462) Jellinek, Walter, VVDStrL Heft 8, S. 66, (Schlußwort zur Diskussion).

463) Bauermeister, Erich, Diss., S. 68.

Grundgesetz hat den strukturellen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland so weit festgelegt <sup>464)</sup>, daß eine Verfassungsumgestaltung ausgeschlossen ist. Vielmehr hat das Grundgesetz der Gestaltung des Staatslebens einen gewissen Rahmen gesetzt, an dem sich die Staatspraxis zu halten hat. Wenn Schneider <sup>465)</sup> eine Verfassungsumgestaltung im Wege des Gesetzgebungsnotstandes befürchtet, so sieht er das Problem an einer falschen Stelle. Es geht nämlich dabei nicht darum, ob eine Verfassungsumgestaltung im Wege des Gesetzgebungsnotstandes, sondern vielmehr darum, ob überhaupt eine Verfassungsumgestaltung ohne Änderung des Grundgesetztextes oder ohne Widerspruch mit dem Grundgesetz zulässig ist. Es handelt sich dabei also nicht um eine Frage des Gesetzgebungsnotstandes, sondern um eine Frage der Verfassungsänderung. Dabei wird allerdings nicht verkannt, daß diese Frage dann mittelbar auch Auswirkungen auf den Gesetzgebungsnotstand haben kann. Die Zulässigkeit einer solchen Verfassungsumgestaltung möchte der Verfasser, ohne sie in Anbetracht des der Untersuchung gesetzten Rahmens erschöpfend zu untersuchen, verneinen. Das Grundgesetz läßt es nämlich nicht zu, daß Verfassung <sup>466)</sup> und Verfassungswirklichkeit so weit differieren, daß man von einer Verfassungsumgestaltung sprechen kann. Es setzt der Verfassungswirklichkeit vielmehr bestimmte Grenzen, die sie nicht durchbrechen kann. Innerhalb dieser Grenzen sind allerdings noch mehrere Variationsmöglichkeiten gegeben, die

---

464) Vgl. insbesondere Art. 20, 21, 28, 38 und 79 GG.

465) Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 48 f.

466) Gemeint ist hier der Verfassungstext, d.h. die Verfassung in formellem Sinne. Vgl. dazu: Küchenhoff, Günther u. Erich, Allgem. Staatslehre, S. 40 - 42.

aber alle der Verfassung entsprechen. Man kann dabei nicht von Verfassungsumgestaltung in dem Sinne sprechen, daß ein Widerspruch zum Text des Grundgesetzes geschaffen wird.

bb) Die Verfassungsergänzung

In diesem Zusammenhang macht Schneider <sup>467)</sup> noch einen Unterschied zwischen Verfassungsänderung und Verfassungsergänzung. Dabei ergibt sich die große Schwierigkeit, diese Begriffe voneinander abzugrenzen. Man könnte schon daran denken, die Ausgestaltung des Wahlrechts <sup>468)</sup> als Verfassungsergänzung anzusehen. Aber offensichtlich will Schneider nur das als Verfassungsergänzung ansehen, was nicht im Grundgesetz geregelt ist, für das also auch die Regelung in einem einfachen Bundesgesetz nicht vorgesehen ist. Dies ergibt sich einerseits aus dem Begriff V e r f a s s u n g s e r g ä n z u n g und andererseits aus dem Beispiel der Volksbefragung, das Schneider heranzieht. Schneider meint, für ein Gesetz über Volksbefragung oder Plebiszite sei "nicht unbedingt eine Änderung des positiven Verfassungstextes" erforderlich. Dennoch will er auch dieses Beispiel "sinnvollerweise" den Änderungen des Art. 81, Abs. 4, GG gleichstellen und damit dem Gesetzgebungsnotstandsverfahren entziehen. Aber es genügt nicht, ein Gesetz über Volksbefragung oder Plebiszite den verfassungsändernden Gesetzen "gleichzustellen". Vielmehr beinhalten solche Gesetze eine Verfassungsänderung; sie s i n d also verfassungsändernde Gesetze. Daher ist bei ihnen auch entgegen Schneider eine Änderung des positiven Verfassungstextes erforderlich. Dies geht daraus hervor, daß das Grundgesetz nur in den

---

467) VVDStrL Heft 8, S. 49.

468) vgl. Hauptteil C IV, 2, d, aa), S. 129 ff. der Untersuchung.

Ausnahmefällen <sup>469)</sup> der Art. 29 und 118 <sup>470)</sup> die Möglichkeiten einer unmittelbaren oder plebiszitären Demokratie einräumt.

Zwar wird gem. Art. 20, Abs. 2, S. 1, GG die Staatsgewalt vom Volke in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt. Während die Wahlen sich auf die Wahlen zum Bundestag beziehen <sup>471)</sup>, werden die Abstimmungen in den schon erwähnten Art. 29 und 118 GG konkretisiert. Diese Regelungen stellen die einzig möglichen Fälle u n m i t t e l b a r e r Teilnahme des Volkes an der Staatsgewalt dar. Der Grundgesetzgeber hat sich nämlich für die Staatsform der sogenannten repräsentativen Demokratie <sup>472)</sup> entschieden <sup>473)</sup> <sup>474)</sup>. Außerhalb dieser Grenzen entfällt damit eine unmittelbare Beteiligung des Volkes an der Staatswillensbildung.

Gesetze über Volksbefragungen oder Plebiszite sind also dem Gesetzgebungsnotstandsverfahren nicht deshalb entzogen, weil sie den verfassungsändernden Gesetzen gleichzusetzen sind,

---

469) Giese, Friedrich, Kommentar, Art. 20, Anm. II, 5, S. 47, bezeichnet diese Fälle nur als scheinbare Ausnahmen, da es sich um "Regierungsakte in Gesetzesform" handle; Maunz, Theodor, Deutsches Staatsrecht, § 11, S. 63.

470) Durch die Bildung des Landes Baden-Württemberg ist Art. 118 GG inzwischen bedeutungslos geworden. Vgl. Gesetz vom 4.5.1951, BGBl I, S. 284.

471) Giese, Friedrich, Kommentar, Art. 20, Anm. II, 5, S. 47; v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 20, Anm. V, 5, a, S. 597; ausdehnend auch auf die Landtage und Kommunalkörperschaften: Götz, Heinrich, NJW 1958, S. 1021; Wernicke, BK, Art. 20, Erl. II, 2 f.

472) Grewe, Wilhelm, DRZ 1949, S. 316, spricht von einer e x t r e m repräsentativen Demokratie.

473) v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 20, Anm. V, 5, a, S. 557, mit umfassender Literaturangabe.

474) Über die Entstehungsgeschichte des Art. 20 GG vgl. Matz, Werner, JÖR Bd 1 nF, S. 193 ff.

sondern weil sie selbst verfassungsändernde Gesetze sind <sup>475)</sup>. Demnach ist es also auch nicht möglich, neben die Verfassungsänderung die Verfassungsergänzung als Sondertatbestand zu stellen; denn solche Gesetze werden, wie das Beispiel der Volksbefragung beweist, entweder selbst eine Verfassungsänderung beinhalten <sup>476)</sup> oder aber nur einfache Gesetze darstellen, die in Wahrheit die Verfassung nicht berühren. Es würde also nur zu Unklarheiten führen, wenn man Verfassungsänderung und Verfassungsergänzung selbständig nebeneinanderstellen wollte.

cc) Die verfassungsausführenden Gesetze

Als weiteren Zweifelsfall führt Schneider <sup>477)</sup> die Gesetze an, deren Materie das Grundgesetz ausdrücklich einem einfachen Bundesgesetz vorbehält. Schneider nennt solche Gesetze Aus-

---

475) Im Rahmen dieser Untersuchung würde es zu weit führen, im einzelnen auf die verfassungsrechtliche Problematik von Volksbefragungen einzugehen. Vgl. dazu Anm. 473 der Untersuchung; Urteil des Bundesverfassungsgerichts 2 B v F 3, 6/58; BVerfGE 8, S. 104 ff. Dieses Urteil behandelt die Verfassungsmäßigkeit der Volksbefragungsgesetze von Hamburg und Bremen über die Atomrüstung. Allerdings wird auf die generelle Zulässigkeit von Volksbefragungen nicht eingegangen, da schon andere Gründe diese Gesetze als verfassungswidrig hinstellen. Sie greifen nämlich in eine ausschließliche Gesetzgebungs-Regierungs- und Verwaltungskompetenz des Bundes über (vgl. EVerfG a.a.O.). Maunz, Theodor, DÖV 1949, S. 4, betont aber ausdrücklich, daß die Volksbefragungsgesetze auch generell gegen das Grundgesetz verstießen; denn in Art. 20, Abs. 2, GG seien nur die in der Verfassung vorgesehenen Wahlen und Abstimmungen gemeint, so daß über Art. 29 und 118 GG hinaus eine Volksbefragung nicht möglich sei.

476) v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 79, Anm. 2, S. 427, zählt ausdrücklich auch die verfassungsergänzenden Bestimmungen zu den Verfassungsänderungen.

477) VVDStrL Heft 8, S. 49.

führungsgesetze 478). Als Beispiel führt er das in Art. 94, Abs. 3, GG vorgesehene Gesetz über das Bundesverfassungsgericht an 479). Aber auch bei

- 
- 478) Dabei sei darauf hingewiesen, daß gem. Art. 38, Abs. 3, GG auch das Wahlgesetz - vgl. die Ausführungen unter Hauptteil C IV, 2, d, aa, der Untersuchung - zu den verfassungsausführenden Gesetzen in diesem Sinne zu zählen ist, obwohl Schneider selbst dieses Gesetz gesondert behandelt.
- 479) Als weitere Beispiele sind zu nennen:  
 Art. 4, Abs. 3, GG mit dem Gesetz über die Kriegsdienstverweigerung (§§ 25 ff. des Wehrpflichtgesetzes vom 21.7.1956 - BGBl I, S. 651 -),  
 Art. 21, Abs. 3, GG mit den Parteiengesetzen (bisher nicht erlassen),  
 Art. 26, Abs. 2, GG mit dem Gesetz über die Herstellung, die Beförderung und den Vertrieb von Kriegswaffen (bisher nicht erlassen; ein Teil dieser Materie wurde aber durch das Gesetz vom 24.3.1955 - BGBl II, S. 256 - geregelt; danach hat die Bundesrepublik u.a. dem Protokoll Nr. III über die Rüstungsproduktion in der Bundesrepublik - vor allem dem Verbot der Herstellung atomarer, biologischer und chemischer Waffen - zugestimmt),  
 Art. 29, Abs. 1 - 6 und 7, GG mit den Gesetzen über die Neugliederung des Bundesgebietes und deren Verfahren (vgl. dazu das Gesetz über Volksbegehren und Volksentscheid bei Neugliederung des Bundesgebietes nach Art. 29, Abs. 2 - 6 des Grundgesetzes vom 23.12.1955 - BGBl I, S. 835 -),  
 Art. 38, Abs. 3, GG mit dem Bundeswahlgesetz (Bundeswahlgesetz vom 7.5.1956 - BGBl I, S. 383 mit Änderungen durch das Gesetz über die Eingliederung des Saarlandes vom 23.12.1956 (BGBl I, S. 1011) -),  
 Art. 41, Abs. 3, GG mit dem Wahlprüfungsgesetz (Wahlprüfungsgesetz vom 12.3.1951 - BGBl I, S. 166 -),  
 Art. 45 b, S. 2, GG mit dem Gesetz über den Wehrbeauftragten des Bundestages (Gesetz über den Wehrbeauftragten des Bundestages vom 26.6.1957 - BGBl I, S. 652 -),  
 Art. 48, Abs. 3, S. 3, GG mit dem Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder des Bundestages (Bundesgesetz vom 24.6.1954 - BGBl II, S. 637 -),  
 Art. 54, Abs. 7, GG mit dem Gesetz über die Wahl des Bundespräsidenten durch die Bundesversammlung (Bundesgesetz vom 25.4.1959 - BGBl I, S. 230 -),  
 Art. 95, Abs. 4, GG mit dem Gesetz über die Verfassung und das Verfahren des obersten Bundesgerichtes (bisher nicht erlassen),  
 Art. 96, Abs. 2, GG mit dem deutschen Richtergesetz (Bundesgesetz vom 8.9.1961 - BGBl I, S. 1666 ff. -),  
 Art. 96 a, Abs. 1, S. 3, GG mit dem Gesetz über Wehrstrafgerichte (bisher nicht erlassen),

Forts. S. 136

diesem einfachen Bundesgesetz ist ein Ausschluß vom Gesetzgebungsnotstandsverfahren nicht gerechtfertigt. Wenn diese Gesetze im Grundgesetz ausdrücklich hervorgehoben und vorgesehen sind, so werden sie dadurch nicht etwa anderen Bundesgesetzen gegenüber besonders qualifiziert. Vielmehr bleiben sie einfache Bundesgesetze und können daher in der für Bundesgesetze vorgesehenen Weise erlassen werden. Im Falle der Obstruktion des Bundestages muß demnach auch für die Gesetze das Gesetzgebungsnotstandsverfahren offenstehen. Der Hinweis Schneiders darauf, daß im Bundesverfassungsgerichtsgesetz bestimmt werde, wann die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Gesetzeskraft haben <sup>480)</sup>, kann nicht dazu führen, das Gesetz-

---

479) Fortsetzung:

Art. 98, Abs. 1, GG mit dem Gesetz über die Rechtsstellung der Bundesrichter (Bundesgesetz vom 8.9.1961 - BGBl I, S. 1666 ff. -),

Art. 108, Abs. 1, S. 2, GG mit dem Gesetz über die Finanzverwaltung (Bundesgesetz vom 6.9.1950 - BGBl I, S. 448, mit zahlreichen Änderungen und Nebengesetzen -, vgl. Sartorius Art. 108 GG, Fußnote 1),

Art. 108, Abs. 5, GG mit dem Gesetz über die Finanzgerichtsbarkeit (bisher nicht erlassen),

Art. 114, Abs. 2, S. 3, GG mit dem Gesetz über die Errichtung und Aufgaben des Bundesrechnungshofes (Bundesgesetz vom 27.11.1950 - BGBl I, S. 765 -),

Art. 131, S. 1, GG mit dem Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Art. 131 GG fallenden Beamten (Bundesgesetz vom 11.5.1951 - BGBl I, S. 307 mit zahlreichen Änderungen -),

Art. 134, Abs. 4, S. 1, GG mit dem Gesetz über die Rechtsnachfolge in das Reichsvermögen (vgl. das Gesetz zur vorläufigen Regelung der Rechtsverhältnisse des Reichsvermögens und der preußischen Beteiligungen vom 21.7.1951 - BGBl I, S. 467, -, ferner die Gesetze über die vermögensrechtlichen Verhältnisse der Deutschen Bundesbahn vom 2.3.1951 - BGBl I, S. 155, -, der Bundesautobahnen und sonstigen Bundesstraßen des Fernverkehrs vom 2.3.1951 - BGBl I, S. 157, - und der Bundeswasserstraßen vom 21.5.1951 - BGBl I, S. 352 -),

Art. 135, Abs. 6, S. 2, GG mit dem Gesetz über die Beteiligungen des ehemaligen Landes Preußen an privatrechtlichen Unternehmen.

480) Vgl. § 31, Abs. 2, BVerfGG.

gebungsnotstandsverfahren auszuschließen. Es können sich in diesem Zusammenhang keine Bedenken daraus ergeben, daß eine solch einschneidende Bestimmung im Gesetzgebungsnotstandsverfahren erlassen würde, sondern nur daraus, daß diese Materie einem einfachen Bundesgesetz vorbehalten worden ist. Wenn der Grundgesetzgeber diese Bedenken aber offensichtlich nicht als so schwerwiegend angesehen hat, können sie auch nicht dazu führen, das Gesetzgebungsnotstandsverfahren für sie auszuschließen.

dd) Die Fälle außerhalb der allgemeinen Gesetzgebung

In seinen Ausführungen gibt Schneider noch andere Beispiele, für die er den Weg des Gesetzgebungsnotstandes zumindest stark anzweifelt, wenn nicht sogar ganz ablehnt. Er nennt in diesem Zusammenhang die Fälle, bei denen das Grundgesetz ausdrücklich eine besondere Zuständigkeit des Parlaments begründet, die aber außerhalb der allgemeinen Gesetzgebungsaufgaben stehen. Es handelt sich dabei um Fälle, bei denen die Mitarbeit des Parlaments in Form eines Gesetzes gesichert sein soll.

Aus der Stellung des Art. 81 GG im Abschnitt "Die Gesetzgebung des Bundes" und aus seiner Ausgestaltung schließt Schneider, daß es sich dabei nur um einen "Reservegesetzgeber, nicht aber um einen allgemeinen Gebrechlichkeitspfleger für die parlamentarische Körperschaft" handle <sup>481)</sup>.

a1) Art. 59, Abs. 2, GG

Als erstes Beispiel dieser Sonderfälle gibt Schneider Art. 59, Abs. 2, GG an <sup>482)</sup>. Dort wird zu Verträgen, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetz-

---

481) Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 49.

482) Schneider, Hans, a.a.O., S. 50.

gebung beziehen, die Zustimmung oder Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in Form eines Bundesgesetzes verlangt<sup>483)</sup>. Schneider erscheint es klar, "daß die Beteiligung der Volksvertretung usw. und die Einhaltung der Gesetzesform wesentlich sind". Daher könne es in diesen Fällen nicht möglich sein, daß das Parlament mit Hilfe des Gesetzgebungsnotstandes überspielt wird. Gerade in Bezug auf Art. 59, Abs. 2, GG stimmt ihm Bauermeister<sup>484)</sup> zu. Aber seine Begründung scheint zu sehr unter dem Eindruck aktuellen Zeitgeschehens zu stehen. Wenn er nämlich als Beispiel die mit dem Schumann-Plan verbundenen Verträge anführt, die unmöglich im Gesetzgebungsnotstandsverfahren zu Gesetzen erhoben werden könnten, so ergibt sich für diese Ansicht aus dem Grundgesetz keine Stütze. Boedwig<sup>485)</sup> versucht, die Entstehungsgeschichte des Art. 59, Abs. 2, GG<sup>486)</sup> heranzuziehen, um zu beweisen, daß in jedem Falle bei politischen Verträgen des Bundes bzw. bei Verträgen, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, die Zustimmung des Bundestages erforderlich sei. Er weist darauf hin, daß zwar in der 34. Sitzung

- 
- 483) Es würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen, wenn hier auf die umfangreiche Problematik des Art. 59 GG, insbesondere seines Abs. 2, eingegangen würde. Vgl. daher dazu die ausführliche Kommentierung bei v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 59, insbesondere Anm. IV, S. 1135 ff. Hier soll im Anschluß an v. Mangoldt-Klein (a.a.O., Anm. II, 5, b, S. 1129) nur darauf hingewiesen werden, daß Art. 59, Abs. 2, GG nur den "Bereich der inter governmental division of powers" betrifft, d.h. die Ratifikationszustimmungs-, die Transformations- (Inkorporations-) und die Ausführungs- oder Vollziehungs- Kompetenz.
- 484) Bauermeister, Erich, Diss., S. 70.
- 485) Boedwig, Adheld, Diss., S. 75.
- 486) Im einzelnen vgl. dazu: Fußlein, Rudolf Werner, JöR Bd. 1 nF, S. 413 ff.

des Hauptausschusses vom 11.1.1949 <sup>487)</sup> zunächst nur ein Hinweis auf ein Bundesgesetz vorgesehen gewesen sei, später aber, in der 49. Sitzung des Hauptausschusses vom 9.2.1949 <sup>488)</sup>, sei hervorgehoben worden, daß für so wichtige Verträge der Bundestag und, soweit dieser an der Gesetzgebung beteiligt sei, auch der Bundesrat zustimmen müsse.

Es ist zwar richtig, daß im Laufe der Beratungen auf die Beteiligung der Gesetzgebungsorgane des Bundes großer Wert gelegt wurde. Dabei stand das Bedürfnis, den Bundespräsidenten zu kontrollieren, im Vordergrund. Es galt zu verhindern, daß er aus eigener Machtvollkommenheit Verträge schließt, von denen die gesetzgebenden Körperschaften nichts wußten <sup>489)</sup>. Diese Kontrolle ist aber auch im Gesetzgebungsnotstandsverfahren garantiert, da die Verträge, die ähnlich wie die Gesetzesvorlagen im normalen Gesetzgebungsverfahren zu be-

---

487) Parl.Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, S. 428.

488) Parl.Rat, Verhandlungen des Hauptausschusses, S. 642.

489) Abg. Dr. Koch (SPD) in 49. Sitzung des Hauptausschusses vom 9.2.1949 (vgl. Anm. 488 der Untersuchung): "Der Zweck ist doch der: Man will sichern, daß die Verträge nicht nur vom Bundespräsidenten abgeschlossen werden, und verhindern, daß die gesetzgebende Körperschaft, also gleichsam die Überwachungsinstanz des Volkes, die Volksvertretung, von diesen Dingen nichts erfährt. Wenn es sich um Verträge handelt - sie sind hier sogar noch eingeschränkt - welche die politischen Beziehungen des Bundes zu auswärtigen Staaten betreffen oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, dann müssen der Volkstag (dieser Ausdruck entspricht unserem heutigen Bundestag) und der Bundesrat die Möglichkeit haben, diese Dinge zu kontrollieren."

handeln sind <sup>490)</sup> auch im Verfahren gem. Art. 81, Abs. 1, GG zunächst dem Bundestag vorgelegt werden. Auch nach Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes werden die Verträge gem. Art. 81, Abs. 2, GG dem Bundestag erneut vorgelegt. Zwar kann der Bundestag sie nicht in einer veränderten Fassung annehmen <sup>491)</sup>, aber das schließt nicht aus, daß er seinen Einfluß geltend machen kann, um die Bundesregierung noch zu einer entsprechenden Änderung der Verträge zu veranlassen <sup>492)</sup>. Entsprechend dem Ablauf des Gesetzgebungsnotstandsverfahrens ist die Kontrolle des Bundesrates in erhöhtem Maße gewährleistet, da seine Zustimmung nicht umgangen werden kann (Art. 81, Abs. 2, GG).

Wenn man die Vorgeschichte des Art. 59, Abs. 2, GG heranziehen will, so läßt sich allenfalls sagen, daß der Grundgesetzgeber bei den Beratungen zu dieser Bestimmung an den Fall des Gesetzgebungsnotstandes gar nicht gedacht hat. Es geht aber zu weit, aus den Bestrebungen nach einer wirksamen Kontrolle des Bundespräsidenten zu schließen, daß für völkerrechtliche Verträge ausschliesslich der Weg der normalen Gesetzgebung möglich ist,

---

490) Man kann sie den Gesetzesvorlagen allerdings nicht gleichsetzen, da es dem Parlament verwehrt ist, einzelne Teile zu ändern oder auszu-schliessen. Das Parlament hat nämlich nur die Möglichkeit, den Verträgen als Ganzes zuzustimmen oder sie abzulehnen (§§ 77, Abs. 1 und 83 des BTGeschO); Meyer-Lindenberg, Hermann, Völkerrecht, S. 52 f.

491) Vgl. Anm. 490 der Untersuchung.

492) Völkerrechtliche Verträge werden erst mit Ratifizierung, d.h. mit der Zustimmung des Bundespräsidenten rechtswirksam. Diese Ratifizierung liegt zeitlich nach der parlamentarischen Zustimmung. Zum Verfahren im einzelnen vergleiche: Verdross, Alfred, Völkerrecht, S. 104 f, der betont, daß erst die n o t i f i - z i e r t e Ratifikation den Vertrag wirksam werden läßt.

d.h., daß unbedingt die Zustimmung des Bundestages u n d gegebenenfalls auch des Bundesrates erforderlich ist.

Der Wortlaut des Art. 59, Abs. 2, GG gibt schließlich selbst die einzig mögliche Auslegung. Wenn nämlich Art. 59, Abs. 2, GG von den "jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften" spricht, so fällt darunter auch der im Falle des Gesetzgebungsnotstandes zuständige Reservegesetzgeber. Im Gesetzgebungsnotstand tritt nämlich an Stelle des Bundestages bzw. an Stelle der bei Zustimmungsgesetzen erforderlichen Mehrheiten im Bundestag und Bundesrat das Zusammenwirken von Bundesregierung, Bundesrat und Bundespräsidenten. Es ist nicht einzusehen, daß in Art. 59, Abs. 2, GG das Gesetzgebungsnotstandsverfahren nicht eingreifen kann. Auch wenn Klein <sup>493)</sup> davon spricht, daß Art. 59, Abs. 2, GG auf die allgemeine Regelung hinsichtlich der Gesetzgebungsorgane und des Gesetzgebungsverfahrens in den Art. 76 - 79 GG verweise, so bedeutet dies jedoch nicht, daß damit die Anwendbarkeit des Art. 81 GG beim Abschluß von völkerrechtlichen Verträgen gem. Art. 59, Abs. 2, GG ausgeschlossen sein soll. Denn das Gesetzgebungsnotstandsverfahren ist seinerseits sowohl bei Einspruchs- wie auch Zustimmungsgesetzen möglich. Die Notstandsgesetze i.S. des Art. 81 GG stehen demnach nicht als eine Variante neben den Einspruchsgesetzen und zustimmungsbedürftigen Gesetzen, sondern es handelt sich um Einspruchs- oder Zustimmungsgesetze, die in Anbetracht der Obstruktion des Bundestages in einem für b e i d e Gesetzesarten geschaffenen Reserve-

---

493) Klein, Friedrich, Rechtsgutachten zum Wehrbeitrag, S. 464.

verfahren erlassen werden <sup>494)</sup>).

Alle Argumente gegen die Anwendbarkeit des Gesetzgebungsnotstandsverfahrens scheinen unter dem Eindruck des Reservecharakters dieses Verfahrens zu stehen. Wenn auch das **V e r - f a h r e n** eine Art Reserve darstellt, so kann daraus jedoch nicht gefolgert werden, daß besonders wichtige Materien, die u.U. auch weitreichende Verpflichtungen der Bundesrepublik mit sich bringen, von dem Gesetzgebungsnotstandsverfahren ausgeschlossen werden. Es gilt vielmehr, mit der Gleichbehandlung von Notstandsgesetzen und anderen Bundesgesetzen Ernst zu machen. Aus Gefühlsregungen, die sich aus dem Gesetzgebungsnotstandsverfahren als einem subsidiären Verfahren ergeben, darf man diesem Verfahren nicht große und wichtige Sachgebiete der Bundesgesetzgebung entziehen.

Zur Klärung dieser Fragen können die im Zusammenhang mit Art. 48, Abs. 2, WRV auftretenden Probleme und ihre Lösungsversuche nicht herangezogen werden. Das "Notverordnungsrecht" der Weimarer Reichsverfassung und der Gesetzgebungsnotstand des Grundgesetzes unterscheiden sich zu sehr, um untereinander zur Klärung beitragen zu können. Sie sind zu verschieden <sup>495)</sup>, und ihre Probleme liegen auf verschiedenen Ebenen <sup>496)</sup> <sup>497)</sup>. Auch die in Art. 59, Abs. 2, GG verlangten Gesetze können also im

---

494) v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 59, Anm. II, 7, S. 1129 und Anm. IV, 3, S. 1140, betont, daß die Formulierung des Art. 59, Abs. 2, S. 1, GG auf die allgemeine Regelung hinsichtlich der Zuständigkeit der Gesetzgebungsorgane und hinsichtlich des Gesetzgebungsverfahrens in den Art. 76 - 82 und 105, Abs. 3, GG verweisen.

495) Klein, Alois, Diss., S. 103.

496) Vgl. Hauptteil A, III der Untersuchung; v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 81, Anm. 3, S. 440.

497) Zur Problematik, im Rahmen des Art. 48, Abs. 2, WRV Staatsverträge ohne Zustimmung des Reichstages abzuschließen: Schade, Hans, AöR Bd. 60, S. 364 ff. (im Ergebnis zustimmend).

Gesetzgebungsnotstandsverfahren erlassen werden<sup>498)</sup>.

b1) Art. 110 GG

Das nächste Beispiel, das Schneider<sup>499)</sup> in diesem Zusammenhang anführt, ist Art. 110 GG, der den Haushaltsplan des Bundes regelt. Auch für diesen Fall lehnt er den Weg des Gesetzgebungsnotstandes ab<sup>500)</sup>. Er weist darauf hin, daß Art. 111 GG für den Fall, daß der Haushaltsplan nicht rechtzeitig verabschiedet sein sollte, den erforderlichen Ausweg gebe.

Es ist aber nicht möglich, das Gesetzgebungsnotstandsverfahren deshalb auszuschließen, weil bereits eine andere Vorschrift einen eventuellen Zeitdruck überbrückt. Das Verfahren gem. Art. 81 GG ist nämlich nicht dafür vorgesehen, besonders eilige Gesetzesvorlagen in einem beschleunigten Verfahren beschließen zu lassen<sup>501)</sup>, sondern nur bzw. gerade dafür, die auf Grund der Obstruktion des Bundestages lahmgelegte Legislative überhaupt in Gang zu halten.

Schwerer wiegen dagegen die Argumente von v. Mangoldt<sup>502)</sup>, der entgegen seiner zunächst geäußerten Ansicht<sup>503)</sup> den Erlaß eines Haus-

---

498) v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 81, Anm. 3, S. 440; a.A. Schlochauer, Hans Jürgen, Öffentliches Recht, S. 85, der das Gesetzgebungsnotstandsverfahren dann nicht für anwendbar hält, wenn das Grundgesetz ausdrücklich die Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften fordert.

499) VVDStrL Heft 8, S. 50.

500) In Anlehnung an Schneider: Wacke, Gerhard, Finanzwesen, S. 81, Anm. 115 a.

501) Gegen diesen Sinn des Gesetzgebungsnotstandes spricht schon das sehr umständliche und damit auch zeitraubende Verfahren.

502) v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 110, Anm. 3, S. 583.

503) v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 81, Anm. 3, S. 440.

haltungsgesetzes <sup>504)</sup> im Gesetzgebungsnotstandsverfahren nicht für möglich hält. Dies folgert er aus dem Charakter dieses Aktes "als einem staatsleitenden Gesamttakt von Regierung und Parlament" und aus der geschichtlichen Entwicklung des Haushaltsrechts <sup>505)</sup>. Außerdem hält v. Mangoldt den Weg des Gesetzgebungsnotstandes damit für nicht vereinbar, daß die Bundesregierung den legislativen Körperschaften, vor allem dem Bundestag, für die Haushaltsführung verantwortlich ist. v. Mangoldt hält es also nicht für möglich, daß Haushaltsgesetze im Gesetzgebungsnotstandsverfahren verabschiedet werden.

Dennoch erscheinen diese Gründe nicht zwingend. Wenn nämlich das Haushaltsgesetz auch als ein "Gesamttakt von Regierung und Parlament" angesehen werden kann, so verliert es diesen Charakter auch im Gesetzgebungsnotstandsverfahren nicht. Einerseits muß nämlich die Fiktion des Art. 81, Abs. 2, GG <sup>506)</sup> folgerichtig auch die Wirkung haben, daß von einem "Gesamttakt von Regierung und Parlament" weiter gesprochen werden kann, und andererseits ist nicht einzusehen, wieso die Bundesregierung "i n s b e s o n d e r e dem Bundestag" für die Haushaltsführung verantwortlich sein soll, so daß die Kontrolle des Bundestages unersetzbar ist. Wenn dies die Ab-

---

504) Es handelt sich dabei nach h. L. um ein Gesetz in nur formellem Sinne. Anschütz, Gerhard, Kommentar, Art. 85 WRV, Anm. 4, S. 378; Bühler Otmar, EK, Art. 110, Erl. II, 2, S. 2; Giese, Friedrich, Kommentar, Art. 110, Anm. 2, S. 185; Hamann, Andreas, Kommentar, Art. 110, Anm. C, 2, S. 371; Heckel, Johann, HbdStr II, S. 386; Poetzsch-Heffter, Fritz, Handkommentar, Art. 85 WRV, Anm. 5, S. 350; Wacke, Gerhard, Finanzwesen, S. 81.

505) v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 110, Anm. 3, S. 583.

506) Vgl. Hauptteil C II, 1, der Untersuchung.

sicht der Schöpfer des Grundgesetzes gewesen wäre <sup>507)</sup>, hätten sie dies deutlicher zum Ausdruck gebracht. Art. 110, Abs. 2, S. 1, GG spricht lediglich davon, daß der Haushaltsplan durch e i n G e s e t z festgestellt wird. Daraus muß gefolgert werden, daß zwar in der Regel der normale Gesetzgebungsweg unter Beteiligung von Bundestag und Bundesrat einzuschlagen ist <sup>508)</sup>, daß aber dann, wenn der Bundestag auf Grund eigener Obstruktion ausfällt, wie bei allen Bundesgesetzen der Ausweg des Gesetzgebungsnotstandes offenstehen muß <sup>509)</sup>.

Auch aus dem hohen politischen Charakter des Haushaltsgesetzes <sup>510)</sup> ergibt sich, daß gerade bei der Beratung dieser Fragen im Bundestag die Meinungen sehr auseinandergehen und demnach auch leicht zur Obstruktion des Bundestages führen können. In dieser Situation ist zwar bis zu einem gewissen Grade und für eine gewisse Zeit mit Hilfe des Art. 111 GG auszukommen. Dies bedeutet jedoch keine endgültige Lösung, da dadurch das Haushaltsgesetz nicht ersetzt wird. Wenn die Bundesregierung bei einer Obstruktion des Bundestages gar keine Möglichkeit hätte, das Haushaltsgesetz zu erlassen, ergäbe sich, falls weder Bundestag noch Bundesregierung gewillt sind, nachzugeben, ein heilloses Durcheinander. Die Bundesregierung, die von einer Minderheit ge-

---

507) Zwar war v. Mangoldt selbst Mitglied des Parl. Rates, so daß man seinen Ausführungen erhöhtes Gewicht beilegen könnte; aber gerade aus seiner schwankenden Haltung in dieser Frage muß geschlossen werden, daß bei den Beratungen dieses Problem nicht klar gelöst wurde.

508) Über das Verfahren vgl. v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 110, Anm. 3, S. 584.

509) Boedwig, Adheld, Diss., S. 74; Hamann, Andreas, Kommentar, Art. 110, Anm. C 2, S. 371; Klein, Alois, Diss., S. 86; Merk, VVDStrL Heft 8, S. 60 in der Diskussion.

510) Heckel, Johann, AöR Bd. 61, S. 326 f.; v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 110, Anm. 4, S. 586.

tragen ist, bliebe im Amte, ohne daß sie die Möglichkeit hätte, über ihre Einnahmen und Ausgaben Rechenschaft abzulegen bzw. ohne daß sie ein Haushaltsjahr endgültig abschließen könnte. U.U. würde dann später die nachfolgende Regierung mit den unabgeschlossenen Rechnungsperioden ihrer Vorgängerin belastet werden.

Wenn auch das Gesetzgebungsnotstandsverfahren diese Entwicklung nicht ganz ausschließt <sup>511)</sup>, so gibt es doch zumindest die Möglichkeit eines Ausweges und damit die größere Wahrscheinlichkeit, daß die Minderheitsregierung, die auf Grund der Obstruktion des Bundestages im Amte bleibt, nicht dadurch lahmgelegt wird, daß sie in Ungewißheit gehalten wird, ob ihren Einnahmen und Ausgaben zugestimmt wird.

Demnach ist es also auch möglich, Haushaltsgesetze im Gesetzgebungsnotstandsverfahren zu erlassen <sup>509)</sup>.

c1) Art. 115 GG

Genau wie bei Haushaltsgesetzen will Schneider auch für Gesetze zur Kreditbeschaffung i.S. des Art. 115 GG das Gesetzgebungsnotstandsverfahren ausschließen. Er gibt dafür keine spezielle Begründung, sondern stellt die Gesetze i.S. des Art. 115 GG mit denen der Art. 59, Abs. 2, bzw. 110 GG gleich und folgert daraus die Unzulässigkeit des Gesetzgebungsnotstandsverfahrens <sup>512)</sup>.

---

511) Es ist immerhin möglich, daß auch der Bundesrat die Verabschiedung des Haushaltsgesetzes verweigert.

512) Über das Problem, ob in der Weimarer Zeit eine "Kreditdiktatur" möglich war vgl. Heckel, Johannes, AöR Bd. 61, S. 319 ff. Diese Ausführungen sind aber mit der Problematik der Art. 81 und 115 GG nicht zu vergleichen. Denn es ging dabei darum, ob unbedingt ein formelles Gesetz erforderlich sei, um Kredite i.S. des Art. 87 WRV zu gewähren, oder ob auch eine Notverordnung des Bundespräsidenten ausreiche, d.h. ob die Kreditgewährung vom Begriff "Maßnahmen" des Art. 48, Abs. 2, WRV mit umfaßt wurde.

Doch auch in diesem Falle ist eine Auslegung entgegen dem Wortlaut des Art. 115 GG, der lediglich von einem Bundesgesetz spricht, nicht einzusehen. Vielmehr muß das Gesetzgebungsnotstandsverfahren für a l l e Bundesgesetze und damit auch für Gesetze über Kreditgewährung möglich sein <sup>513)</sup>.

d1) Die ermächtigenden Gesetze i.S. des Art. 80 GG

Zum Abschluß der Erörterung von Zweifelsfragen führt Schneider noch Art. 80 GG mit der Möglichkeit zum Erlaß von Rechtsverordnungen an <sup>514) 515)</sup>.

Zunächst geht er auf die bedeutende Rolle ein, die die "gesetzesgebenden Ermächtigungen" im modernen Staatsleben spielen <sup>516)</sup>.

Diesen Notwendigkeiten konnte sich auch das Grundgesetz nicht verschließen. Im Anschluß an die "Bestimmtheitslehre" von Triepel <sup>517)</sup> wurden in Art. 80 GG " k l e i n e Er-

---

513) Vgl. Hauptteil C IV, 2, d, dd, a1 und b1 der Untersuchung.

514) Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 50 f.

515) Auf die Problematik des Art. 80 GG, vor allem auf die Schranken, die den ermächtigenden Gesetzen in bezug auf Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung gesetzt werden, kann im Rahmen dieser Untersuchung nicht eingegangen werden. Vgl. dazu: BVerfGE 1/14; 2/307; 4/7; 5/71; 7/267; 7/282; 8/274; BVerwGE 1/104; Hamann, Andreas, Art. 80, Anm. C 4, S. 300 f; Klein, Friedrich, Verordnungsermächtigungen, S. 7 ff. (Vorbericht) und S. 79 ff.; v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 80, Anm. 2, S. 432; Wolff, Bernhard, AöR Bd. 78, S. 194 ff.

516) Klein, Friedrich, Übertragung rechtsetzender Gewalt, S. 79 - 84, gibt einen Überblick über die vielen kritischen Bemerkungen zu den ermächtigenden Gesetzen in der Literatur, die aber alle die unbedingte Notwendigkeit anerkennen, den normalen Gesetzgeber mit Hilfe von Rechtsverordnungen zu entlasten.

517) Triepel, Heinrich, vor dem 32. Juristentag (1921), S. 17ff., derselbe, Delegation und Mandat, S. 120 f.

mächtigungsgesetze" zugelassen 518).

Es erhebt sich nun die Frage, ob solche ermächtigenden Gesetze 518), die den Voraussetzungen und Einschränkungen des Art. 80 GG entsprechen, auch im Gesetzgebungsnotstandsverfahren erlassen werden können.

Schneider sieht bei der Behandlung dieser Frage auf der einen Seite die Gefahr, daß die Exekutive in einer Weise gestärkt werden, die u.U. zu Mißbräuchen unter "legalem Schein" führen könnte. Die Minderheitsregierung könnte sich nämlich eventuell im Wege des Art. 81 GG mit Hilfe von ermächtigenden Gesetzen über die Sechsmonatsfrist des Art. 81, Abs. 3, GG hinaus legislative Rechte sichern. Auf der anderen Seite aber räumt Schneider die unbedingte Notwendigkeit legislativer Ermächtigungen ein, ohne die heute keine Regierung - erst recht aber dann auch keine Minderheitsregierung - ihre Aufgaben erfüllen könne 519).

In der Praxis sieht Schneider eventuell darin eine Möglichkeit, diesen Konflikt zu lösen, daß man b e f r i s t e t e ermächtigende Gesetze auch im Wege des Gesetzgebungsnotstandsverfahrens für zulässig hält. Dabei hebt er hervor, daß die auf Grund einer solchen Ermächtigung einmal erlassenen Verordnungen

- 
- 518) Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 50 ff. spricht allgemein von Ermächtigungsgesetzen. Hier sind nicht etwa solche Ermächtigungsgesetze, "die die rechtsetzende Gewalt auf staatliche Exekutivorgane als Ganzes oder in wesentlichen Teilen übertragen" gemeint. Als bekanntestes Beispiel muß hier das schlechthin als "Ermächtigungsgesetz" bezeichnete Reichsgesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich vom 24.3.1922 (RGBl I, S. 141) genannt werden. Klein, Friedrich, Übertragung rechtsetzender Gewalt, S. 84 f.
- 519) Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 50, betont, "gouverner c'est légiférer".

weiter fortbestehen, auch wenn die legislative Kompetenz des Verordnungsgebers längst erloschen sei <sup>520)</sup>. Um aber die Frage, ob für Gesetze gem. Art. 80 GG auch das Gesetzgebungsnotstandsverfahren eingeschlagen werden kann, richtig zu lösen, will Schneider <sup>521)</sup> auf den Charakter des im Einzelfall vorliegenden ermächtigenden Gesetzes bzw. seiner Vorlage abstellen.

Er unterscheidet dabei zwischen solchen ermächtigenden Gesetzen, bei denen es dem "Doligenten" überlassen bleibt, "rechtsschöpferisch" tätig zu werden, und solchen, bei denen der Adressat der Ermächtigung "lediglich einer bestimmten Route folgen kann oder nur innerhalb eines Systems von festen Punkten die rechtlichen Verbindungen ziehen kann". Für den letzten Fall, den Schneider mit dem neuen englischen Begriff "Administrative-Quasi-Legislation" <sup>522)</sup> vergleicht, will er auch den Weg des Gesetzgebungsnotstandes zulassen. Zwar sagt er nicht ausdrücklich, daß er für die anderen Fälle den Weg des Gesetzgebungsnotstandes gem. Art. 81 GG verneint, aber aus seinen Ausführungen ist diese Schlußfolgerung gerechtfertigt.

---

520) Als plastisches Beispiel dafür gibt Schneider (a.a.O., Anm. 62) die Verordnung des niedersächs. Staatsministeriums vom 24.10.1947 über die Anmeldung von Grundbesitz zur Vorbereitung der Bodenreform an. Diese VO stützt sich auf die VO der Reichsregierung ü. d. Auskunftspflicht vom 13.7.1923 (RGBl I, S. 723), die sich ihrerseits wiederum auf das bis zum 31.11.1923 befristet gewesene Ermächtigungsgesetz des Reichstages vom 24.2.1923 (RGBl I, S. 147) i.d. Fassung des Gesetzes vom 25.5.1923 (RGBl I, S. 299) bezieht.

521) Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 50.

522) R. E. Megarry, Administrative-Quasi-Legislation, Law Quarterly Review Bd. 60 (1944), S. 125, zit. bei Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 52.

Nach der Ansicht des Verfassers ist es aber nicht möglich, in der Praxis die Grenzen dieser von Schneider unterschiedenen Fälle klar zu ziehen. Man kann nicht im voraus genau sagen, wann "echte Rechtsprinzipien von bleibender Bedeutung" entwickelt werden und wann es sich nur "um gesetzgeberische Ermächtigungen minderen Grades" handelt. Der Adressat der Ermächtigung wird nämlich immer "rechts-schöpferisch" tätig. Auch die Einschränkung des Art. 80, Abs. 1, GG ändert daran nichts. Durch diese Bestimmung wird nämlich nur eine Plankovollmacht ausgeschlossen; der ermächtigende Gesetzgeber ist aber in der Lage, frei über die Grenzen des durch die Verordnung zu regelnden Gebietes zu entscheiden <sup>523)</sup>.

Es handelt sich hier also weniger um die Frage, wo die Grenzen des Gesetzgebungsnotstandsverfahrens liegen, sondern um die Frage, wo die Grenzen gesetzgeberischer Ermächtigungen liegen.

Hat man die Grenzen des Art. 80 GG festgestellt, so hat man damit auch gleichzeitig die Grenzen für gesetzgeberische Ermächtigungen im Rahmen des Art. 81 GG gefunden. Wenn man nämlich die nach Art. 80 GG erlassenen Gesetze als Bundesgesetze anerkennt, so muß man auch anerkennen, daß sie im Wege des Art. 81 GG erlassen werden können.

Die Befürchtungen, daß dadurch die Frist des Art. 81, Abs. 3, GG unzulässig verlängert werde, oder daß sonstige Mißbräuche auftreten könnten und ermöglicht würden, sind nicht gerechtfertigt. Diese Gefahren liegen nämlich nicht in der Natur des Gesetzgebungsnotstandsverfahrens, sondern in der Schwierigkeit, die Grenzen, die Rechtsverordnungen i.S. des Art. 80 GG

---

523) Schack, Friedrich, in Festschrift für Karl Haff, S. 334.

gestellt sind, zu bestimmen. Im Rahmen dieser Untersuchung würde eine Behandlung dieser schwierigen und sehr umstrittenen Frage zu weit führen. Im Ergebnis schließt sich aber der Verfasser den Untersuchungen von Klein <sup>524)</sup> an. Klein kommt zu dem Ergebnis, daß den Ermächtigungen entweder "strukturelle Schranken" oder "ethisch- politische Schranken" gesetzt sind.

Die strukturellen Schranken sind entweder "immanenter Natur", d.h. sie verbieten" eine Übertragung der Kompetenzen des Gesetzgebungsorgans im Ganzen oder auch nur in wesentlichen Teilen", oder positiv- verfassungsrechtlicher Art.

Die ethisch-politischen Schranken leiten sich vor allem aus dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit ab. Danach sind "unbegrenzte Ermächtigungen der Legislative an die Exekutive zum Erlass von Rechtsverordnungen" unzulässig. Die ermächtigenden Gesetze müssen so klar gefaßt sein, daß jeglicher Zweifel ausgeschlossen ist. Vor allem mit Hilfe der "Bestimmtheitsklausel" des Art. 80, Abs. 1, S. 2, GG <sup>525)</sup> lassen sich diese Grenzen bestimmen.

Aus diesen Ausführungen folgt für die gesetzvertretenden Rechtsverordnungen, daß die des "vereinfachten Gesetzgebungsverfahrens", d.h. die gesetzesändernden Verordnungen und die u n b e s t i m m t e n Ergänzungsverordnungen verboten sind, daß aber die bestimmten Ergänzungsverordnungen zulässig sind. Darüber hinaus sind auch noch alle gesetzesabhängigen Verordnungen, d.h. "die Ausführungsverordnungen,

---

524) Klein, Friedrich, Verordnungsermächtigungen, S. 17 ff. (Vorbericht); Klein, Friedrich, Übertragung rechtsetzender Gewalt, S. 79 ff.  
525) Vgl. Anm. 515, S. 147 der Untersuchung.

die gesetzesanwendenden Verordnungen und die Organisationsverordnungen mit Rechtsnormgehalt" zulässig<sup>526)</sup>. Im Rahmen dieser in Art. 80 GG enthaltenen Schranken können auch Bundesgesetze, die die Bundesregierung, einen Bundesminister oder die Landesregierungen zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigen, im Gesetzgebungsnotstandsverfahren des Art. 81 GG erlassen werden<sup>527)</sup>.

e1) Art. 59 a, Abs. 4, GG

Art. 59 a GG wurde erst durch das Gesetz vom 19.3.1956 (BGBl I, S. 111) eingefügt und konnte daher von Schneider noch nicht berücksichtigt werden<sup>528)</sup>.

Aber aus der Zusammenstellung der Problematik ergibt sich, daß auch dieser Fall als ein außerhalb der normalen Gesetzgebung stehender Fall zu erheblichen Zweifeln darüber führen könnte, ob ein Friedensschluß auch im Wege des Gesetzgebungsnotstandes herbeigeführt werden kann.

Bei dem Bundesgesetz über den Friedensschluß handelt es sich um ein Gesetz im formellen Sinne<sup>529)</sup>, und damit ist diese Materie der vollziehenden Gewalt entzogen<sup>530)</sup>. Das bedeutet aber dennoch

---

526) Klein, Friedrich, Leitsätze zum Bericht "Verordnungsermächtigungen", C III, S. 130 ff.

527) Bauermeister, Erich, Diss., S. 72; Boedwig, Adheld, Diss., S. 73 f. sieht in dem Beispiel Schneiders, daß die Bundesregierung den Versuch machen könnte, über Art. 80 GG die Frist des Art. 81, Abs. 3, GG zu verlängern, einen Verstoß gegen das Grundgesetz, der unzulässig sei. - Jellinek, Walter, VVDStrL Heft 8, S. 66, im Schlußwort; v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 81, Anm. 3, S. 440.

528) Über die Problematik des Art. 59 a GG im einzelnen vgl. die ausführliche Kommentierung bei v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 59 a, Anm. I bis III, S. 1156 ff.

529) Schlochauer, Hans Jürgen, Öffentliches Recht, S. 80.

530) Hamann, Andreas, Kommentar, Art. 59 a, Anm. S. 263.

nicht, daß dieses Gesetz ohne die Zustimmung des Bundestages nicht erlassen werden kann.

Auch hier muß nämlich anerkannt werden, daß bei Obstruktion des Bundestages das Gesetzgebungsnotstandsverfahren die Gesetzgebung für Bundesgesetze mit der Beschränkung des Art. 81, Abs. 4, GG aufrecht erhalten kann. Demnach können a l l e Bundesgesetze, die die Verfassung weder ändern, noch sie ganz oder teilweise außer Kraft oder Anwendung setzen, im Wege des Art. 81 GG erlassen werden. Bei einem Gesetz über den Friedensschluß kann aber nicht von einem Eingriff in die Verfassung i.S. des Art. 81, Abs. 4, GG gesprochen werden. Folglich ist es möglich, auch dieses Bundesgesetz im Wege des Gesetzgebungsnotstandes zu erlassen 531).

#### D. Der Gesetzgebungsnotstand und die Stellung des Bundestages

Art. 81 GG sagt nichts darüber aus, welche Stellung der obstruierende Bundestag während des Gesetzgebungsnotstandes einnimmt. Man könnte denken, daß mit der Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes jede Bundesgesetzgebung nur noch, wenn überhaupt, im Wege des Gesetzgebungsnotstandsverfahrens erfolgen könnte.

Diese Ansicht aber widerspricht dem strukturellen Aufbau des Grundgesetzes und auch dem Sinn des Art. 81 GG selbst. Der Gesetzgebungsnotstand soll nämlich den Bundestag nicht von der gesamten Gesetzgebungstätigkeit ausschließen, sondern lediglich von der Beschlußfassung einer einzelnen Gesetzesvorlage. Gerade darin liegt der Grund dafür, daß die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes durch

---

531) Ergänzend sei hier auf die Ausführungen zu Art. 110 und 115 GG - Hauptteil C IV, 2, d, dd, b1 und c1 der Untersuchung - verwiesen.

den Bundespräsidenten jeweils auf eine ganz bestimmte Gesetzesvorlage abgestellt ist <sup>532)</sup>. Die Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes hindert den Bundestag aber nicht an der gesetzgeberischen Arbeit schlechthin <sup>533)</sup>. Das kommt nämlich im Grundgesetz in keiner Weise zum Ausdruck.

Daraus ergeben sich aber u.U. Konflikte bzw. Widersprüche zwischen Gesetzen, die im normalen Gesetzgebungsverfahren und Gesetzen, die im Gesetzgebungsnotstandsverfahren erlassen werden. Es wäre denkbar einerseits, daß der Bundestag einen Gesetzesbeschluß faßt, der die Aufhebung oder Änderung eines im Gesetzgebungsnotstandsverfahren erlassenen Gesetzes vorsieht, andererseits, daß er einen Gesetzesbeschluß faßt, der dieselbe Materie, die bereits in einem Notstandsgesetz geregelt wurde, in mehr oder weniger abweichender Form behandelt.

Eine solche sich widersprechende Gesetzgebung könnte auch vom Bundesrat nicht verhindert werden. Bei Einspruchsgesetzen <sup>534)</sup> hat er zwar nach dem Verfahren vor dem Vermittlungsausschuß die Möglichkeit, gegen einen Gesetzesbeschluß des Bundestages Einspruch einzulegen; der Bundestag kann aber seinerseits diesen Einspruch mit einer entsprechenden Mehrheit zurückweisen <sup>535)</sup>.

Auf Grund einer solchen sich widersprechenden Gesetzgebung könnte sich eine fortwährende Gesetzes-

---

532) Vgl. Hauptteil C III, 1, S. 99 ff. der Untersuchung.

533) Hamann, Andreas, Kommentar, Art. 81, Anm. C 6, S. 303; Abg. Dr. Schmid (SPD) in 34. Sitzung des Hauptausschusses vom 11.1.1949, Stenograf. Bericht, S. 422.

534) Bei den sogenannten Zustimmungsgesetzen wird dieses Problem nicht akut, da der Bundesrat einem Gesetz nicht zustimmen wird, das einem Notstandsgesetz, das ja mit seiner ausdrücklichen Billigung erlassen wurde, widerspricht.

535) Art. 77, Abs. 3 und 4, GG.

änderung ergeben. Der Bundestag hätte dann die Möglichkeit, die Notstandsgesetzgebung zu boykottieren. Auf diese Weise würde dann der Obstruktion des Bundestages zwar mit Hilfe des Art. 81 GG entgegengewirkt, der obstruierende Bundestag hätte aber selbst die Möglichkeit, mit Hilfe der normalen Gesetzgebung seiner Obstruktion im Ergebnis doch zum Siege zu verhelfen <sup>536)</sup>. Das würde dann im Ergebnis die Regelung des Art. 81 GG sinnlos machen <sup>537)</sup>. In den Beratungen zu Art. 81 GG war zwar in der Fassung des allgemeinen Redaktionsausschusses vom 25.1.1949 <sup>538)</sup> bestimmt, daß vom Bundestag beschlossene Gesetze während des Gesetzgebungsnotstandes der Zustimmung des Bundesrates bedurften. Diese Bestimmung ist jedoch in die Endfassung des Art. 81 GG nicht aufgenommen worden. Herrfahrdt <sup>539)</sup> meint aber, daß sich diese Bestimmung auch ohne ausdrückliche Normierung von selbst ergebe. Er meint also, daß während des Gesetzgebungsnotstandes ein einem Notstandsgesetz widersprechendes oder es abänderndes Gesetz auch im normalen Gesetzgebungsweg nicht erlassen werden könne, ohne daß der Bundesrat ihm zustimmt <sup>540)</sup>.

---

536) Allerdings wird in der Praxis selten der Fall eintreten, daß ein obstruierender Bundestag sich zur Abwehr, d.h. Aufhebung oder Änderung von Notstandsgesetzen, zu einer erforderlichen Mehrheit zusammenfindet.

537) v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 81, Anm. 2, S. 439.

538) Art. x, Drucks. Nr. 543.

539) Herrfahrdt, Heinrich, BK, Art. 81, Erl. II, 4, S. 7.

540) Es ist selbstverständlich, daß ein neues Notstandsgesetz innerhalb des Gesetzgebungsnotstandes im Gesetzgebungsnotstandsverfahren, d.h. im Zusammenwirken von Bundesregierung, Bundesrat und Bundespräsidenten, erlassen werden kann. Ein solches Gesetz kann auch ein früheres Notstandsgesetz aufheben oder ändern.

Dem kann jedoch nicht zugestimmt werden. Es wäre nämlich denkbar, daß die Bundesregierung zwar eine Aufhebung oder Abänderung eines Notstandsgesetzes noch während des Gesetzgebungsnotstandes erstrebt, daß der Bundesrat diese Ansicht aber nicht teilt. Würde man also ein solches Gesetz von der Zustimmung des Bundesrates abhängig machen, so würde dadurch eine Materie, die im normalen Gesetzgebungsverfahren u.U. nur ein Einspruchsgesetz erfordern würde, plötzlich ein Zustimmungsgesetz notwendig machen. Eine solche Verlagerung zu Gunsten des Bundesrates kann aber nicht der Sinn des Gesetzgebungsnotstandsverfahrens sein. Wenn man nämlich anerkennt, daß das normale Gesetzgebungsverfahren auch während des Gesetzgebungsnotstandes offensteht, so muß man dies auch im vorliegenden Falle anerkennen. Wenn es der Bundesregierung also gelingen sollte, für ein einem Notstandsgesetz widersprechendes oder es abänderndes Gesetz im Bundestag die erforderliche Mehrheit zu bekommen, so muß der Erlass eines solchen Gesetzes im normalen Gesetzgebungsweg möglich sein. Der Einspruch des Bundesrates könnte also mit einer entsprechenden Mehrheit des Bundestages überwunden werden.

Schwieriger wird allerdings die Frage dann, wenn nicht die Bundesregierung, sondern der Bundesrat die Aufhebung oder Abänderung eines Notstandsgesetzes während des Gesetzgebungsnotstandes erstrebt. Auch hier könnte man annehmen, daß im normalen Gesetzgebungsverfahren eine Aufhebung oder Abänderung von Notstandsgesetzen während des Gesetzgebungsnotstandes möglich sei. Wenn sich der Bundesrat also während des Gesetzgebungsnotstandes auf die Seite des obstruierenden Bundestages stellen würde, könnte nach dieser Auffassung auch in diesem Fall ein Notstandsgesetz geändert oder aufgehoben werden. Dennoch scheint nach Auffassung des Verfassers dieser Untersuchung diese Auslegung gegen den Sinn und Zweck

des Gesetzgebungsnotstandsverfahrens zu verstoßen. Es bleibt nämlich zu berücksichtigen, daß dieses Verfahren ein Hilfsmittel der B u n d e s - r e g i e r u n g gegen einen obstruierenden Bundestag ist. Dementsprechend steht der Bundesregierung auch die Initiative zu, dieses Verfahren einzuleiten. Es kommt im Gesetzgebungsnotstandsverfahren entscheidend auf die Auffassung der Bundesregierung an, so daß es dem Bundesrat verwehrt sein muß, seine einmal erteilte Zustimmung zu einem Notstandsgesetz auf dem normalen Gesetzgebungsweg wieder rückgängig zu machen. Der Bundesrat kann also während des Gesetzgebungsnotstandes im Zusammenwirken mit dem Bundestag gegen die Auffassung der Bundesregierung Notstandsgesetze weder ändern noch aufheben.

Der obstruierende Bundestag selbst kann entsprechend der vorhergehenden Ausführungen dann erst recht gegen den Willen der Bundesregierung - und u.U. gleichzeitig gegen den Willen des Bundesrates - während des Gesetzgebungsnotstandes ebenfalls die Notstandsgesetz weder ändern noch aufheben. Nur dieser letzte Fall scheint in der bisherigen Erörterung dieser Frage berücksichtigt worden zu sein. Vor allem aus dem Sinn des Art. 81 GG, als einem Hilfsmittel der Minderheitsregierung gegen den obstruierenden Bundestag, wird es abgelehnt, dem obstruierenden Bundestag die Möglichkeit zu geben, den Notstandsgesetzen während des Gesetzgebungsnotstandes mit Hilfe des normalen Gesetzgebungsverfahrens ent-

gegenzuwirken 541).

E. Der Gesetzgebungsnotstand und die Stellung des  
Vermittlungsausschusses

Schließlich erhebt sich noch die Frage, ob innerhalb des Gesetzgebungsnotstandsverfahrens, ähnlich wie im normalen Gesetzgebungsverfahren, dem Vermittlungsausschuß des Art. 77, Abs. 2, GG eine ausgleichende Stellung zukommt.

Schneider 542) will dieses "Kompromißkomitee" sowohl dann, wenn der Bundestag die Gesetzesvorlage in unannehmbarer Form angenommen hat, als auch dann, wenn der Bundestag die Vorlage abgelehnt hat, eingeschaltet haben. Er setzt sich damit ausdrücklich über den Wortlaut des Art. 77, Abs. 2, GG hinweg, der einen Gesetzesbeschluss des Bundestages voraussetzt 543).

Schneider begründet seine Ansicht damit, daß er es "als wenig sinnvoll" bezeichnet, gerade in

---

541) Bauermeister, Erich, Diss., S. 73 f.; Boedwig, Adheld, Diss., S. 78; Herrfahrdt, Heinrich, BK, Art. 81, Erl. II, 4, S. 6 f.; v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 81, Anm. 2, S. 439; Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 47, der verlangt, daß zur Abänderung oder Aufhebung von Notstandsgesetzen während des Gesetzgebungsnotstandes die Zustimmung von Bundesregierung und Bundesrat erforderlich sei. A. A. Hamann, Andreas, Kommentar, Art. 81, Anm. C 6; Markull, Das deutsche Bundesstaatsrecht I A 10, S. 72, zit. bei Bauermeister, Erich, Diss., S. 74, und Nawiasky, Hans, Grundgedanken, S. 61, ohne nähere Begründung.

542) VVDStrL Heft 8, S. 46.

543) A. A. Wessel, Franz, AÖR Bc. 77, S. 313. Er betont, daß die Anrufung durch den Bundesrat gem. Art. 77, Abs. 2, S. 1, GG einen positiven Gesetzesbeschluss voraussetze und daß der Bundestag bzw. die Bundesregierung gem. Art. 77, Abs. 2, S. 4, GG den Vermittlungsausschuß nur anrufen könne, wenn es sich um eine Gesetzesvorlage handle, die wegen ihres materiellen Inhalts die Zustimmung des Bundesrates erfordere. Die Notstandsgesetze seien aber keine Zustimmungsgesetze in diesem Sinne.

den schwersten Konfliktsfällen die Hilfe des Vermittlungsausschusses auszuschließen.

Es bleibt zunächst zu betonen, daß es in diesem Zusammenhang nur um die Frage geht, ob das Verfahren vor dem Vermittlungsausschuß im Gesetzgebungsnotstandsverfahren selbst möglich ist. Die Fälle, in denen zwar während des Gesetzgebungsnotstandes, aber im Rahmen des normalen Gesetzgebungsverfahrens das Verfahren i.S. des Art. 77, Abs. 2, GG stattfindet, haben im Verlauf dieser Untersuchung keine Bedeutung und werden deshalb auch nicht berücksichtigt <sup>544)</sup>.

Aus der Entstehungsgeschichte der Art. 77 und 81 GG läßt sich nicht entnehmen, ob dem Vermittlungsausschuß auch im Rahmen des Gesetzgebungsnotstandsverfahrens eine ausgleichende Funktion zukommt.

Wenn Art. 77, Abs. 2, GG von einem Gesetzesbeschlusse des Bundestages spricht, so liegt zumindest die Vermutung nahe, daß er im Rahmen des Gesetzgebungsnotstandes nicht anwendbar ist. Art. 81, Abs. 2, GG spricht nämlich in erster Linie von der Ablehnung des Bundestages und erweitert diesen Fall im Interesse der Minderheitsregierung auch auf die Fälle, in denen der Bundestag eine für die Bundesregierung unannehmbare Fassung beschließt. Der Ausgangspunkt ist also gerade der Fall, daß kein Gesetzesbeschluss

---

544) Gerade ein solcher Fall des normalen Gesetzgebungsverfahrens wird unter Hauptteil C II, 4, S. 95 ff. der Untersuchung behandelt.

des Bundestages vorliegt <sup>545)</sup>. Wenn dieser Fall aber zur Klärung eventuell auftretender Zweifelsfragen auch auf die Fälle abgeänderter Gesetzesbeschlüsse erweitert wird, so kann man aus dieser Erweiterung nicht ohne weiteres folgern, daß es im Gesetzgebungsnotstandsverfahren nicht auf einen positiven Gesetzesbeschluß des Bundestages ankomme, um die Anrufung des Vermittlungsausschusses zu ermöglichen.

Selbst wenn man sich dieser Ansicht aber nicht anschließen will, muß man aus dem Sinn, den das Verfahren vor dem Vermittlungsausschuß hat, zu demselben Ergebnis kommen. Der Vermittlungsausschuß hat nämlich die Aufgabe, Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundestag und eventuell auch Bundesregierung auf der einen Seite und Bundesrat auf der anderen Seite auszugleichen. Es geht also dabei darum, den opponierenden Bundesrat als das förderative Organ im Rahmen der Gesetzgebung zu beeinflussen <sup>546)</sup> bzw. sich mit ihm durch einen Kompromiß zu einigen.

Im Falle des Gesetzgebungsnotstandes aber stehen sich die betreffenden Organe in ganz anderer Weise

---

545) Vgl. die Ausführungen unter Hauptteil B, S. 22 ff. der Untersuchung. Art. 111 a, Abs. 2, in 13. Sitzung des Hauptausschusses vom 1.12.1948, Stenobericht S. 151 ff. (Drucks. Nr. 521); Art. 90 b, Abs. 2, als Antrag der SPD-Fraktion vom 1.12.1948 (Drucks. Nr. 329). Daraus geht hervor, daß man zunächst nur an den Fall der völligen Ablehnung gedacht hatte. In der 25. Sitzung des Organisationsausschusses vom 2.12.1948 (Drucks. Nr. 388) betonte vor allem Abg. Zinn (SPD), daß es unklar sei, wann eine Ablehnung des Bundestages vorliegen werde und wer gegebenenfalls dies zu beurteilen habe.

546) Wöhler, Kurt, Diss., S. 103 f.

gegenüber. Hier stehen auf der einen Seite Bundesregierung und Bundesrat und auf der anderen Seite der Bundestag. Hierbei gilt es, den obstruierenden B u n d e s t a g zu beeinflussen. Wenn sich auch hier Bundestag und Bundesrat gegenüberstehen, so bedeutet dies jedoch nicht, daß damit die Voraussetzungen für ein Eingreifen des Vermittlungsausschusses gegeben sind. In erster Linie handelt es sich nämlich beim Gesetzgebungsnotstand um einen Konflikt zwischen Bundesregierung und Bundestag. Der Bundesrat erteilt der Bundesregierung lediglich - wie auch der Bundespräsident - die erforderliche Unterstützung, ihre gesetzgeberischen Ziele durchzusetzen. Deshalb können nicht ohne weiteres Bundestag und Bundesrat als die Organe angesehen werden, zwischen denen eine Kompromißlösung gefunden werden soll. Vielmehr bleiben die entscheidenden Organe, auf deren gegensätzlichen Ansichten der Konflikt beruht, der zum Gesetzgebungsnotstand führt, Bundestag und Bundesregierung.

Der Vermittlungsausschuß setzt sich lediglich aus Mitgliedern des Bundestages und des Bundesrates zusammen (Art. 77, Abs. 2, GG) <sup>547)</sup>. Nach § 1 Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses entsenden Bundestag und Bundesrat je 11 Mitglieder in den Vermittlungsausschuß. Wenn es auch möglich ist, daß Mitglieder der Bundesregierung zugleich Mitglieder des Bundestages sind <sup>548)</sup>, so werden sie wohl nur in den seltensten Fällen zugleich auch Vertreter des

---

547) Über die Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses vgl. Wessel, Franz, AÖR Bd. 77, S. 285 ff.

548) In der Praxis ist dies sogar die Regel.

Bundestages im Vermittlungsausschuß sein<sup>549)</sup>. Dementsprechend sieht auch § 5 der Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses vor, daß die Mitglieder der Bundesregierung das Recht und auf Beschluß des Vermittlungsausschusses die Pflicht haben, an den Sitzungen des Vermittlungsausschusses teilzunehmen. Es wird also ein Unterschied gemacht zwischen Mitgliedern der Bundesregierung und Mitgliedern des Vermittlungsausschusses, die den Bundestag vertreten. Die Mitglieder der Bundesregierung, die an den Sitzungen des Vermittlungsausschusses teilnehmen, die aber nicht selbst Mitglieder des Vermittlungsausschusses sind, haben nur beratende Stimmen.

Daraus aber ergibt sich, daß die Bundesregierung gar nicht genügend Einfluß auf die Ergebnisse hat, die im Vermittlungsausschuß erzielt werden, um es zu rechtfertigen, daß auch im Rahmen des Gesetzgebungsnotstandes der Vermittlungsausschuß als "Kompromiß-Komitee" fungieren kann.

Wenn auch der Bundesrat mit seiner Zustimmung zu dem Antrag der Bundesregierung auf Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes durch den Bundespräsidenten bewiesen hat, daß er gewillt ist, die gesetzgeberischen Ziele der Bundesregierung zu unterstützen, so bedeutet dies jedoch nicht, daß seine im Vermittlungsausschuß vertretenen Mitglieder sich der Meinung der Bundesregierung anschließen sollen und werden. Es wäre durchaus denkbar, daß die Mitglieder des Bundesrates solche Kompromißverhand-

---

549) Ohne die Frage hier abschließend zu behandeln, sei darauf hingewiesen, daß die Mitgliedschaft im Bundeskabinett und die Mitgliedschaft im Vermittlungsausschuß als inkompatibel angesehen werden könnte, da im Einzelfall erhebliche Interessenkonflikte auftreten können. Über die Inkompatibilität im allgemeinen vgl. v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 38, Anm. IV, S. 888 f. mit umfassenden Literaturangaben.

lungen nicht i.S. der Bundesregierung führen. Aus dem Sinn und Zweck des Vermittlungsausschusses als ein "Kompromiß-Komitee" für Konflikte im Rahmen der Gesetzgebung zwischen Bundestag und Bundesrat ergibt sich also, daß die Anrufung des Vermittlungsausschusses im Rahmen des Gesetzgebungsnotstandsverfahrens ausgeschlossen ist 550).

F. Der Notverordnungsfall und der Ausnahmefall 551)

Wenn unter Hauptteil A III, S. 14, der Untersuchung festgestellt wurde, daß der Gesetzgebungsnotstand eine Neuschöpfung des deutschen Staatsrechts ist, so ist damit noch nicht geklärt, ob und gegebenenfalls wie nach dem Grundgesetz die bisher bekannten und in den Verfassungen oder in besonderen Gesetzen geregelten staatsrechtlichen Sonderfälle des Not-

- 
- 550) Klein, Alois, Diss., S. 94 - 96; v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 81, Anm. 2, S. 439; Wessel, Franz, AöR Bd. 77, S. 313; Wöhler, Kurt, Diss., S. 108 f.; a.A. Bauermeister, Erich, Diss., S. 58 f., der aber im Rahmen des Gesetzgebungsnotstandsverfahrens der Anrufung des Vermittlungsausschusses nur wenig Bedeutung beimißt, da es letztlich immer auf das Einverständnis der Bundesregierung ankomme. Sie könne das Ergebnis der Kompromißverhandlungen im Vermittlungsausschuß immer dadurch hinfällig machen, daß sie die vereinbarte Fassung gem. Art. 81, Abs. 2, GG als unannehmbar bezeichne.
- 551) Zur Rechtsvergleichung, deren Darstellung den Rahmen dieser Untersuchung überschreiten würde, vgl. "Das Recht des Ausnahmezustandes im Auslande (Frankreich, Belgien, Niederlande, Italien, England, Irland)" in Beiträgen zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Heft 9 (1928), passim und "Das Staatsnotrecht in Belgien, Frankreich, Großbritannien, Italien, der Niederlande, der Schweiz und der Vereinigten Staaten von Amerika", bearbeitet im Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heft 31 (1955), passim.

verordnungsfalles und des Ausnahmefalles <sup>552)</sup> geregelt sind.

Bei der Untersuchung dieser Frage ist zunächst zu betonen, daß weder der Notverordnungsfall noch der Ausnahmefall im Grundgesetz ausdrücklich geregelt sind <sup>553)</sup>. Lediglich Art. 37, 59 a, 65 a, 91 und 143 GG behandeln neben Art. 81 GG eventuell auftretende Notfälle, die aber mit dem Notverordnungsfall und dem Ausnahmefall nur wenig oder nur in sehr eingeschränkter Weise etwas zu tun haben <sup>554)</sup>.

#### I. Der Notverordnungsfall <sup>555)</sup>

Unter Notverordnungsfall versteht man die tatsäch-

---

552) Dabei wird der sogenannte Kriegs- und Belagerungsfall (Art. 68 der Reichsverfassung von 1871, Preuß. Gesetz von 1851 über den Belagerungszustand, sowie für Bayern, das bayerische Gesetz u. d. Kriegszustand vom 5.11.1912) nicht besonders erörtert, da er als Unterfall des Ausnahmefalles angesehen werden kann. Dementsprechend umfaßte Art. 48, Abs. 2, WRV auch diese Fälle, denn er stellte eine "ihre Materie erschöpfende Regelung" dar. Vgl. Anschütz, Gerhard, Art. 48, Anm. II, S. 247.

553) Kehlenbeck, Paul, Staatspräsident, S. 89.

554) Für Art. 37 GG vgl. v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 37, Anm. II, 4, S. 855; für Art. 59 a GG vgl. v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 59 a, Anm. II, 4, c, S. 1157 f., Anm. III, 1, b, S. 1158 f. und Anm. III, 4, f, S. 1163; für Art. 65 a GG vgl. v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 65 a, Anm. III, 3, c, S. 1283 f.; für Art. 91 GG vgl. Herrfahrdt, Heinrich, BK, Art. 91, Erl. II, 1, S. 1 und v. Mangoldt, Hermann, Kommentar, Art. 91, Anm. 2, S. 487, der vor allem auf die engen Voraussetzungen dieser Bestimmung hinweist.

555) An Stelle der Bezeichnung "Notverordnungsfall" (so Jacobi, Erwin, VVDStrL Heft 1, S. 105 ff. und Schmitt, Carl, VVDStrL Heft 1, S. 63 ff. sowie Kipp, Heinrich, in: Staatslexikon III, Sp. 870 f.) tritt in der Literatur auch der Ausdruck "klassisches Notverordnungsrecht" (so Bauermeister, Erich, Diss., S. 102). Als Hauptbeispiele früherer deutscher Verfassungen seien Art. 63 der Preuß. Verf. von 1850 und Art. 55 der Preuß. Verf. von 1920 angeführt. Vgl. auch Schmitt, Carl, Notverordnung, S. 235 ff.

liche Unmöglichkeit für einen Zusammentritt des Parlaments <sup>556)</sup>, so daß die Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr im Wege der normalen Gesetzgebung ausgeschlossen ist. Die Gründe, die dazu führen, daß es dem Parlament unmöglich ist, zusammenzutreten, können vielgestaltig sein <sup>557)</sup>.

---

556) Vgl. Fußlein, Rudolf Werner, JöR Bd. 1 nF, S. 605 ff. "gestrichener Artikel über den technischen Notstand". Bei den Beratungen zum Grundgesetz wurde auch der Begriff "technischer Notstand" gebraucht.

557) In einigen Landesverfassungen der Nachkriegszeit ist der Notverordnungsfall aufgenommen. Doch haben diese Bestimmungen auf Bundesebene keine Bedeutung, da es sich eben nur um Fälle der Verhinderung am Zusammentritt des jeweiligen Landesparlaments handelt. Vgl. folgende Landesverfassungsbestimmungen:

1. Art. 62 Verf. Bad. Württ. vom 11.11.1953

(GVBl 1953, S. 173)

Diese Bestimmung ist als "Staatsnotstand" bezeichnet. Sie tritt nur "bei unmittelbarer Gefahr für den Bestand des Staates" ein. Sie umfaßt aber nicht einen Gesetzgebungsnotstand, der dem Art. 81 GG entspricht. So: Spreng, Birn, Feuchte, Kommentar, Art. 62, Anm. 2, S. 208; a.A. Göbel, Kurt, Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Art. 62, Anm. S. 72.

2. Art. 101, Abs. 2, Landesverf. der freien Hansestadt Bremen vom 21.10.1947 (GVBl 1947, S. 231)

Hier ist die Möglichkeit gegeben, "Anordnungen, die der Gesetzesform bedürfen" durch Verordnungen des Senats zu treffen, wenn außerordentliche Umstände ein sofortiges Eingreifen erfordern. Es wird dabei also nicht von einer längeren Unmöglichkeit zum Zusammentritt der Bürgerschaft, d.h. des Parlaments, ausgegangen, sondern nur von der Unmöglichkeit, in Anbetracht der Eile, die die erforderlichen Maßnahmen bedürfen, schnell genug die Bürgerschaft zusammenzutreten zu lassen.

3. Art. 110 der Verf. des Landes Hessen vom 18.12.1946 (GVBl 1946 Nr. 34 - 35, S. 229 ff.) hier wird der Landesregierung zur Beseitigung eines "ungewöhnlichen Notstandes, der durch Naturkatastrophen oder andere äußere Einwirkungen hervorgerufen worden ist", im Zusammenwirken mit dem ständigen Ausschuß (Art. 93 der Verfassung) ein Verordnungsrecht für dringende Aufgaben gegeben, falls der Landtag nicht oder nicht rechtzeitig zu-



sammentreten kann. Bei der nächstmöglichen Sitzung des Landtages müssen die Verordnungen, um weiter zu gelten, genehmigt werden.

4. Art. 35 der vorläufigen Niedersächsischen Verf. vom 13.4.1951  
Diese Bestimmung gibt dem Landesministerium zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung oder zur Beseitigung eines Notstandes ein Verordnungsrecht, falls der Landtag durch höhere Gewalt am freien Zusammentritt gehindert ist und dies vom Landtagspräsidenten festgestellt wurde. Die Verordnungen des Landesministeriums dürfen der Verfassung nicht widersprechen und bedürfen der Zustimmung des Landtages, sobald dieser wieder zusammentritt.
5. Art. 60 der Verf. v. NRW vom 20.6.1950 (GVBl 1950, S. 127 ff.)  
Dadurch wird der Landesregierung zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung oder zur Beseitigung eines Notstandes ein Verordnungsrecht gegeben, falls der Landtag durch höhere Gewalt am Zusammentritt gehindert ist, sich frei zu versammeln und dies mit Mehrheitsbeschluß des Landtagspräsidenten und seiner Stellvertreter festgestellt ist. Die Verordnungen der Landesregierung bedürfen der Zustimmung des Hauptausschusses (Art. 40 der Verfassung). Falls dieser nicht zusammentreten kann, müssen die Verordnungen der Landesregierung vom Landtagspräsidenten gegengezeichnet werden oder aber diese Gegenzeichnung muß durch den Mehrheitsbeschluß des Landtagspräsidenten und seiner Stellvertreter über die Unmöglichkeit eines Zusammentritts des Hauptausschusses ersetzt werden. Die Feststellung des Landtagspräsidenten und seiner Stellvertreter gilt für einen Monat, kann wiederholt werden. Sobald der Landtag wieder zusammentritt, sind die erlassenen Verordnungen zu genehmigen.
6. Art. 111 der Verf. v. Rheinland-Pfalz vom 24.8.1947 (GVBl 1947, S. 209 ff.)  
Der Landesregierung wird zur Behebung eines ungewöhnlichen Notstandes auf Grund von Naturkatastrophen oder anderer äußerer Einwirkungen ein Notverordnungsrecht für dringend erforderliche Maßnahmen gegeben. Die Verordnungen bedürfen sobald wie möglich der Genehmigung des Landtages oder des Zwischenausschusses und dürfen der Verfassung nicht widersprechen. Es bleibt jedoch zu bemerken, daß die Verordnungen

Als Beispiele sei hier auf Seuchen, Naturkatastrophen und Blockierungen der Verkehrswege hingewiesen. Von diesen Fällen höherer Gewalt<sup>558)</sup> ist aber der Fall zu unterscheiden, daß die Mehrheit des Parlaments aus Obstruktion den Sitzungen fernbleibt, so daß eine Beschlußfassung des Parlaments nicht möglich ist<sup>559)</sup>. Hierbei handelt es sich nicht um eine Blockierung des Parlaments durch höhere Gewalt, sondern durch Obstruktion des Bundestages<sup>560)</sup>. Diese Situation aber sollte gerade durch Art. 81, Abs. 2, S. 2, GG ausgeschlossen werden; sie kann mit Hilfe des Gesetzgebungsnotstandsverfahrens überwunden werden<sup>561)</sup>.

Wenn allerdings das Parlament zahlenmäßig ausreichend versammelt ist, d.h. wenn es beschlußfähig ist, aber durch äußere Einwirkungen seine **f r e i e** Beschlußfähigkeit - etwa durch den Druck demonstrierender Massen - in Frage gestellt

---

557) Fortsetzung:

auch dann möglich sind, wenn der Landtag rechtzeitig versammelt ist. So: Süsterhenn, Adolf, Schäfer, Hans, Kommentar, Art. 111, Anm. 3, S. 402. Die anderen westdeutschen Verfassungen und die sowjetzonale Verfassung - letztere vor allem, da man "eine radikale Demokratie erstrebte", (Klein, Alois, Diss., S. 35) - haben den Notverordnungsfall nicht geregelt.

558) Unter höherer Gewalt ist ein äußerer, dem Einfluß des Parlaments und seiner Mitglieder entzogenes objektiv vorhandenes unabwendbares, d.h. auch von der Exekutive unabhängiges, ungewöhnliches Ereignis zu verstehen. So: Geller-Kleinrahm, Kommentar, Art. 60, Verf. NRW, Anm. 2, S. 248.

559) §§ 49 ff. BTGeschO.

560) Geller-Kleinrahm, Kommentar, Art. 60, Verf. NRW, Anm. 2, S. 248: "Ein Parlamentsstreik" erfüllt die Voraussetzungen des technischen Notstandes nicht.

561) Vgl. Hauptteil C II, 3, c, S. 94 f. der Untersuchung.

ist, liegt ebenfalls eine "Verhinderung des Parlaments" vor. Dasselbe gilt, wenn Abgeordnete gesetzwidrig vom Erscheinen im Parlament abgehalten werden <sup>562</sup>). Doch scheint es zumindest sehr fraglich zu sein, ob auch diese Situationen als Notverordnungsfälle anzusehen sind. Hierbei handelt es sich nämlich nicht so sehr darum, daß das Parlament am Zusammentritt verhindert ist, sondern hier steht der unzulässige Druck, der auf das Parlament von m e n s c h l i c h e n Machtgruppen ausgeübt wird, im Vordergrund. Diese Fälle sind, wenn man einmal von der förmlichen Feststellung absieht, den in den Verfassungen oder Sondergesetzen des 19. Jahrhunderts vielfach geregelten Kriegs-, Ausnahme- oder Belagerungszustand gleichzusetzen <sup>563</sup>).

Den Notverordnungsfall will der Verfasser aber auf die Fälle der Unmöglichkeit parlamentarischer Beschlußfassungen beschränkt wissen, die n i c h t auf menschliche Initiative zurückzuführen sind. Die Exekutive, sei es das Staatsoberhaupt oder auch die Regierung, handelt hier stellvertretend für die Legislative <sup>564</sup>). Sobald die Legislative wieder funktionsfähig ist, kann und muß sie die von der Exekutive getroffenen Maßnahmen genehmigen, anderenfalls verlieren sie ihre Wirkungskraft.

---

562) Spreng-Birn-Feuchte, Kommentar, Art. 62  
Verf. v. Bad.-Württ., Anm. 3, S. 208.

563) Vgl. z.B.: Preuß. Gesetz u. d. Belagerungszustand vom 4.6.1851 (GS 1851, S. 451 ff.); als kontinentaleuropäische Vorbilder dieser Regelungen müssen die französischen Gesetze über den Belagerungszustand vom 9.8.1849 und vom 3.4.1878 angesehen werden.

564) Kafka, Gustav, Staatslexikon II, Sp. 909  
unter "Diktatur".

# 1. Die Analogie zu Art. 81 GG

Man könnte dazu neigen, in Analogie <sup>565)</sup> zu Art. 81 GG dem Notverordnungsfall in entsprechender Weise abzuhelpfen. Doch schon die Entstehungsgeschichte des Art. 81 GG steht einer solchen Lösung entgegen. Wenn nämlich der Organisationsausschuß des Parlamentarischen Rates zunächst nur den "technischen Notstand" <sup>566)</sup> berücksichtigt haben wollte <sup>567)</sup>, so ist schon damit bewiesen, daß es sich dabei um einen vom Gesetzgebungsnotstand abweichenden Tatbestand handelt. Er unterscheidet sich vom Gesetzgebungsnotstand in Voraussetzung, Inhalt und Wirkung <sup>568)</sup>.

Während im Falle des Gesetzgebungsnotstandes der Bundestag eine Beschlußfassung verweigert bzw. nur im Widerspruch zu den Zielen der Bundesregierung vornimmt, ist es im Falle des Notverordnungsfallles schlechthin unmöglich, überhaupt einen Beschluß herbeizuführen <sup>569)</sup>. Die Voraussetzung des Gesetzgebungsnotstandes ist also eine Willenskundgebung des Bundestages, die den legislativen Zielen der Bundesregierung entgegenläuft. Die Voraussetzung des Notverordnungsfallles aber ist das Fehlen jeg-

---

565) Zum Wesen der Analogie vgl. statt vieler: Enneccerus-Nipperdey, Allg. Teil BGB, § 58, S. 207 ff.

566) Der Begriff "technischer Notstand" trat bei den Beratungen zu Art. 81 GG immer wieder auf. Er ist dem Notverordnungsfall i.S. Jacobis und Schmitts gleichzusetzen.

567) Organisationsausschuß, Sitzung vom 14.10.1948, Drucks. Nr. 195.

568) Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 42.

569) Nach einigen Landesverfassungen genügt es auch schon, wenn das Parlament zwar zusammen-treten kann oder zusammengetreten ist, aber nicht schnell genug beschließen kann. Vgl. Anm. 557 der Untersuchung. Diese Fälle bedeuten aber lediglich eine Ausdehnung des Notverordnungsfallles auf in der Auswirkung ähnlicher Fälle.

licher Willenskundgebung des Bundestages.

Der Inhalt der gem. Art. 81 GG erlassenen Gesetze kann sich auf sämtliche der Bundeskompetenz unterliegenden Materien beziehen <sup>570)</sup>. Es geht hier nicht unbedingt darum, irgendwelche besonders gefährvollen Lagen auf gesetzgeberischem Wege zu beseitigen, entscheidend ist vielmehr, ob die Bundesregierung die zu regelnde Materie für "dringlich" hält. Die im Rahmen des Notverordnungsfallles zustandegekommenen Gesetze dagegen dienen der Abwehr oder Verhinderung einer bestimmten Gefahrenlage. Dabei bestehen aber Unterschiede in Bezug auf den Umfang der zu treffenden Maßnahmen. Einmal geht es dabei nämlich "nur" um die Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und/oder Ordnung und ein anderes Mal um die Abwehr einer Gefahr für den Bestand des Staates, den Bestand der Grundordnungen oder dergleichen <sup>571)</sup>.

Die Wirkungen der im Gesetzgebungsnotstandsverfahren erlassenen entsprechen denen der im normalen Gesetzgebungsverfahren erlassenen Gesetze <sup>572)</sup>. Die Wirkungen der im Rahmen des Notverordnungsfallles erlassenen Rechtsnormen aber gehen von der Vermutung der parlamentarischen Zustimmung aus. Sobald das Parlament die Möglichkeit hat, wieder zusammenzutreten und frei zu beschließen, muß es ihnen zustimmen, andernfalls verlieren sie ihre Gültigkeit. Die im Gesetzgebungsnotstandsverfahren erlassenen Gesetze gelten also unbedingt. Sie können nach Ablauf

---

570) Vgl. Hauptteil C IV, 2, a, S. 122 der Untersuchung.

571) Vgl. die verschiedenen Regelungen der Landesverfassungen, in denen die unterschiedlichen Formulierungen der Gefahrenlagen zum Ausdruck kommen. Vgl. Anm. 557 der Untersuchung.

572) Vgl. Hauptteil C IV, 2, S. 122 ff. der Untersuchung.

des Gesetzgebungsnotstandes allenfalls im normalen Gesetzgebungsverfahren geändert oder aufgehoben werden. Die Rechtsnormen, die im Notverordnungsfall erlassen werden, gelten dagegen auflösend bedingt, d.h. sie wirken über die Zeit, in der das Parlament auf Grund höherer Gewalt am Zusammentritt und damit an einer Beschlussfassung gehindert ist, hinaus nur, wenn das Parlament seine Zustimmung erteilt 573).

Auf Grund dieser Unterschiede ist es also nicht möglich, den Notverordnungsfall im Wege der Analogie dem Gesetzgebungsnotstand entsprechend zu lösen.

## 2. Das argumentum a maiore ad minus

Schneider 574) warnt in diesem Zusammenhang auch vor dem "Kurzschluß", aus dem Institut des Gesetzgebungsnotstandes die Berechtigung abzuleiten, "erst recht" den abwesenden Bundestag in Einzelfällen ausschalten zu können. Es ist nicht möglich, dem anwesenden und abwesenden Bundestag in dieser Weise gleichzusetzen. Dies ergibt sich gerade aus dem Wesen des Gesetzgebungsnotstandes, der ja einer bestimmten, im Negativen liegenden Willensbetätigung des Bundestages entgegenwirken will. Er will die Obstruktion des Bundestages verhindern bzw. seine Auswirkungen auf die Gesetzgebung bekämpfen. Er will aber nicht j e d e m Engpass im Gesetzgebungsverfahren abhelfen. Im übrigen können auch hier die Unterschiede in Voraussetzung, Inhalt und Wirkung herangezogen werden, um ein argumentum a maiore ad minus auszuschließen.

---

573) Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 42.

574) Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 41 f.

## II. Der Ausnahmefall

Im Gegensatz zum Notverordnungsfall oder klassischen Notverordnungsrecht steht der Ausnahmefall<sup>575)</sup>. Hier handelt es sich um einen Diktaturzustand zu Gunsten eines bestimmten Staatsorgans der Exekutive zur Behebung oder auch Verhinderung einer erheblichen Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. An Stelle des Begriffs "öffentliche Sicherheit und Ordnung" tritt auch der der "unmittelbaren Gefahr für den Bestand des Staates"<sup>576)</sup> oder Begriffe und Wendungen, die dasselbe zum Ausdruck bringen. Dadurch soll hervorgehoben werden, daß der Ausnahmefall nur in wirklich schweren Gefahrensituationen Anwendung finden soll. Es sollen nicht etwa polizeirechtliche Begriffsbestimmungen ins Verfassungsrecht übertragen werden. Vielmehr ist der polizeirechtliche Gefahrenbegriff<sup>577)</sup> mit dem des Ausnahmefalles des Verfassungsrechts nicht identisch<sup>578)</sup>. Bei dem Ausnahmefall handelt es sich je nach dem Wortlaut der Verfassung oder des Gesetzes, das diese Materie regelt, um eine mehr oder weniger eng umgrenzte Generalklausel. Als

---

575) Man findet in der Literatur auch die Bezeichnung "Diktatur". So z.B.: Schmitt, Carl, Staatslexikon I, 1926, Sp. 1450 ff.

576) Vgl. Art. 62 der Verf. v. Bad.-Württ. vom 11.11.1953, der allerdings den Notverordnungsfall betrifft, aber den Gefahrenbegriff des Ausnahmefalles aufgenommen hat und dadurch seine Anwendbarkeit auf entsprechende Notfälle einschränkt.

577) Drews. Bill, Wacke, Gerhard, Allg. Polizeirecht, S. 15 ff.

578) Apelt, Willibalt, JW 1931, S. 648 f., erkennt zwar an, daß der Verfassungsgeber sich grundsätzlich von dem polizeirechtlichen Begriff des § 10 II 17 ALR leiten ließ, betont aber dennoch, daß insbesondere graduelle Unterschiede zum Gefahrenbegriff des Ausnahmefalles bestehen; Grau, Richard, Öffentlichrechtliche Abhandlungen, Heft 5, (1922) S. 32 f.; Schmitt, Carl, Notverordnung, S. 235 - 237.

wichtigstes Beispiel der deutschen Verfassungsgeschichte für die Regelung des Ausnahmefalles ist Art. 48, Abs. 2, WRV anzuführen. Er gab dem Reichspräsidenten im Falle einer Gefahr oder der Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Reiche das Recht, entsprechende Maßnahmen zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu treffen.

#### 1. Die geschichtliche Entwicklung des Ausnahmefalles

Ohne im einzelnen auf die umfangreiche Problematik des Art. 48, Abs. 2, WRV einzugehen <sup>579)</sup>, sei hier doch kurz auf die Entwicklung des Art. 48, Abs. 2, WRV und damit auf die Entwicklung des Ausnahmerechts hingewiesen. Schon die römische Republik <sup>580)</sup> kannte eine Diktaturbefugnis einzelner im Falle höchster Gefahr für den Staat. Ursprünglich handelte es sich dabei um Kampfmittel gegen den Plebejer <sup>581)</sup>. Immer mehr entwickelte sich daraus aber eine "Generalklausel" zur Bekämpfung staatlicher Notfälle. Dem Diktator wurde - ursprünglich nur für die Dauer von sechs Monaten - die gesamte Staatsgewalt übertragen <sup>582)</sup>. Schließlich aber beschränkte man

---

579) Vgl. dazu: Anschütz, Gerhard, Kommentar, Art. 48 WRV, Anm. II, S. 6 - 15 und S. 246 - 256 sowie die unter Anm. II, S. 240 angeführte Literatur. Vor allem aber: Bracher, Karl Dietrich, Auflösung, S. 51 ff.; derselbe, Deutsche Zeitung, Nr. 43 vom 20/21.2.1960, S. 8; Grau, Richard, Öffentlichrechtliche Abhandlungen, Heft 5 (1922), passim; Nawiasky, Hans, AöR Bd. 48, S. 1 ff.

580) Schmitt, Carl, Die Diktatur, S. 1 - 6.

581) Klein, Alois, Diss., S. 9; a.A. Schmitt, Carl, Die Diktatur, S. 2, Anm. 1.

582) Als Ermächtigungsgrundlage dieser Diktatur ist ein "Senatum Consultum ultimum" in der Formel "videant consules, ne quid res publica detrimenti capiat" anzusehen.

sich bei der Anwendung der Diktatur nicht auf die Fälle zur Abwehr vorübergehender Gefahren, sondern man errichtete mit Hilfe dieses Instituts eine auf Dauer gerichtete Alleinherrschaft <sup>583)</sup>. Eine solche Diktatur hat mit der der älteren Zeit nur noch den Namen und die äußere Form gemeinsam <sup>584)</sup>. Während des Heiligen Römischen Reiches deutscher Nation erübrigte sich die Regelung eines Ausnahmezustandes. Die Rechtsstellung des Kaisers entsprach nämlich weitgehend der der Diktatur neuerer Prägung <sup>585)</sup>. Erst recht bestand während des Absolutismus keine Notwendigkeit zur Regelung eines Ausnahmerechts, denn der absolute Herrscher konnte zu allen Zeiten die Staatsgewalt ohne Schranken ausüben. Er war daher auch in der Lage, im Falle der Gefährdung des Staates von innen oder außen die erforderlichen Maßnahmen zu treffen <sup>586)</sup>.

Erst durch die französische Revolution bekam die

---

583) Vor allem die Einsetzung Sullas (82 v. Chr.) und Caesars (46 v. Chr.) sind Beispiele für eine in diesem Sinne abgewandelte Diktatur.

584) Friedmann, Heinrich, Diss., S. 10.

585) A.A. Verosta, Stephan, Staatsnotrecht, S. 486 f. gegen Hatschek, Julius, Zeitschr. f. Priv.- u. öffentl. Recht d. Gegenw., Bd. 27 (1900), S. 2; Verosta wendet sich dagegen, daß das Heilige Römische Reich ein absoluter Staat gewesen sei. Vielmehr habe es bereits damals "eine gewisse Teilung der Gewalten" gegeben. Zumindest hätten sich Stände, Kurfürsten und Kaiser im Reichstag gegenübergestellt. Daraus leitet Verosta auch die Existenz eines Ausnahmerechts des Kaisers ab.

586) Friedmann, Heinrich, Diss., S. 10; Verosta, Stephan, Staatsnotrecht, S. 481.

Diktatur des Ausnahmezustandes in Literatur und verfassungsrechtlicher Praxis ihre besondere Bedeutung. Erst jetzt wurde deutlich, daß die Diktatur in diesem Sinne eine Durchbrechung der Gewaltenteilung darstellt. Es ging jetzt vor allem darum, die Voraussetzungen und den Umfang jeglichen Ausnahmerechts genau zu bestimmen, um im Falle eintretender Gefahren im Rahmen der Verfassung zu bleiben, d.h. die Rechtsstaatlichkeit zu wahren<sup>587)</sup>. Zunächst entwickelte sich aus diesen Gedankengängen im Laufe des 19. Jahrhunderts besondere Gesetze über Kriegs-, Belagerungs- und Ausnahmezustand<sup>588)</sup>. Danach waren die Voraussetzungen und Grenzen diktatorischen Handelns genau umgrenzt. Vor allem waren "Kriegs- oder Belagerungszustand" an eine bestimmte formelle Erklärung gebunden, so daß die Rechtsfolgen erst nach dieser Erklärung eintreten konnten. Auch das Ende dieser "abnormen Rechtslage" bedurfte einer entsprechenden formgebundenen Erklärung<sup>589)</sup>. In Deutschland schaffte erst die Weimarer Reichsverfassung durch Art. 48, Abs. 2, WRV eine Generalklausel<sup>590)</sup>, die

---

587) Schmitt, Carl, Staatslexikon I (1926), Sp. 1450.

588) Vgl. das französische Gesetz vom 9.8.1849 und das preuß. Gesetz vom 4.6.1851 über den Belagerungszustand.

589) Anschütz, Gerhard, Kommentar, Art. 48 WRV, Anm. II, 7, S. 247; Grau, Richard, HbdStr II, S. 273.

590) In Frankreich muß bereits Art. 14 der Charte constitutionnelle von 1814 als Generalklausel angesehen werden: Le roi .... fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'Etat. Allerdings übte diese Bestimmung auch auf Deutschland einen erheblichen Einfluß aus, so daß in einzelnen Ländern ebenfalls entsprechende Generalklauseln geschaffen wurden: § 66 d. Verf. v. Baden v. 22.8.1818, § 89 d. Verf. v. Württemberg v. 25.9.1819, § 73 d. Verf. d. Großherzogtums Hessen v. 17.12.1852.

verständlicherweise die Gefahr in sich barg, daß eine zu weite Auslegung es möglich machte, die Verfassung aus den Angeln zu heben. Diese Gefahr wurde noch dadurch erhöht, daß der Eintritt und das Ende der diktatorischen Kompetenz von einer förmlichen Erklärung unabhängig waren. Es lag im pflichtgemäßen Ermessen des Reichspräsidenten, zu entscheiden, ob und wann öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet waren <sup>591)</sup>. Allerdings war zunächst nicht beabsichtigt, Art. 48, Abs. 2, WRV zu dieser Bedeutung, die er im Laufe der geschichtlichen Entwicklung erlangte, kommen zu lassen. Dies geht schon aus Art. 48, Abs. 5, WRV hervor, der die nähere Regelung dieser Materie einem Reichsgesetz vorbehielt und dadurch Art. 48, Abs. 2, WRV zu einem Provisorium stempelte <sup>592)</sup>. Aber das in Art. 48, Abs. 5, WRV vorgesehene Reichsgesetz wurde niemals erlassen. Es kam über einige "schwache Anläufe" <sup>593)</sup> nicht hinaus, da Regierungswechsel in großer Zahl die gesetzgeberische Arbeit weitgehend lahmlegten. Auf Grund der politischen Verhältnisse der Weimarer Epoche, die vor allem von den Nachkriegsverhältnissen und der Weltwirtschaftskrise der Jahre 1930 - 1932 erschüttert wurde, entwickelte sich das Provisorium

---

591) Anschütz, Gerhard, Kommentar, Art. 48 WRV, Anm. II, 8, S. 248; Giese, Friedrich, Kommentar, Art. 48 WRV, Anm. 4, S. 137; Poetzsch-Heffter, Fritz, Handkommentar, Art. 48 WRV, Anm. II, 10, S. 236.

592) Schmitt, Carl, Hüter der Verfassung, S. 117; derselbe, Notverordnung, S. 257.

593) Schmitt, Carl, im Anschluß an den Aufsatz "Die staatsrechtliche Bedeutung der Notverordnung, insbesondere ihre Rechtsgültigkeit" (1931) in: Verfassungsrechtliche Aufsätze, S. 262.

des Art. 48, Abs. 2, WRV zu einer umfassenden Generalklausel <sup>594)</sup>. Zwar wurde dieser Entwicklung zunächst nicht bedenkenlos zugestimmt <sup>595)</sup>. Aber die Staatspraxis <sup>596)</sup> und ihr folgend auch die herrschende Lehre sahen in dem Begriff der "Maßnahme" den Schlüssel zu dieser weiten und umfassenden Auslegung des Ausnahmerechts des Reichspräsidenten <sup>597)</sup>. Zumindest wurde das Ergebnis dieser Entwicklung auch von den Kritikern später gebilligt, da eine "ständige, von einer festen Rechtsüberzeugung getragene Übung" <sup>598)</sup> nicht ohne jede Auswirkung bleiben konnte. Wenn auch nicht anerkannt wurde, daß das Notverordnungsrecht des Reichspräsidenten

---

594) Schon Reichspräsident Ebert erließ während seiner Amtszeit 136 Verordnungen auf Grund von Art. 48, Abs. 2, WRV. Nach einer zwischenzeitlichen Beruhigung der politischen Lage, die die Bedeutung des Art. 48, Abs. 2, WRV verringerte, änderte sich die Lage im Sommer 1930 schlagartig. Eine Vielzahl von Verordnungen auf wirtschaftlichem, sozialem und später auch auf politischem Gebiet wurden auf Grund von Art. 48, Abs. 2, WRV erlassen, um den Staat vor dem Zusammenbruch zu bewahren. Vgl. Apelt, Willibalt, Geschichte der Weimarer Verfassung, S. 262 ff.

595) Vgl. vor allem: Jacobi, Erwin, VVDStrL heft 1, S. 105 ff.; Schmitt, Carl, VVDStrL Heft 1, S. 63 ff. Sie wandten sich dagegen, den Begriff Maßnahme des Art. 48, Abs. 2, WRV so weit auszulegen, daß auch ein gesetzesvertretendes Verordnungsrecht des Reichspräsidenten davon gedeckt wurde.

596) RGSt 56, S. 115; 56, S. 163; 57, S. 384; 58, S. 269; 58, S. 360; 59, S. 41; RGZ 123, S. 409; 125, Anhang S. 8; RFH 17, S. 73.

597) Anschütz, Gerhard, Kommentar, Art. 48 WRV, Anm. II, 12, b, S. 251; Giese, Friedrich, Kommentar, Art. 48 WRV, S. 138; Poetzsch-Heffter, Fritz, Handkommentar, Art. 48 WRV, S. 237.

598) Schmitt, Carl, Hüter der Verfassung, S. 120.

im Begriff der "Maßnahmen" des Art. 48, Abs. 2, WRV enthalten war, so wurde doch anerkannt, daß dieses Recht zu dem Begriff "Maßnahmen" hinzuge treten war <sup>599</sup>). Auch im Reichstag fand sich gegen das vom Reichspräsidenten ausgeübte Verordnungsrecht kein Widerspruch, so daß darin die Anerkennung der bestehenden Praxis gesehen werden konnte.

Der Ausnahmefall beinhaltet also eine Generalermächtigung eines Exekutivorgans zur Behebung erheblicher Gefahren und Störungen. Es kommt dabei allerdings nicht darauf an, daß das Parlament nicht versammelt ist, sondern nur darauf, daß eine erhebliche Gefahrensituation besteht, die mit Mitteln der normalen Staatsgewalt, sei es mit Hilfe der Exekutive oder mit Hilfe der Legislative, nicht oder nur ungenügend bekämpft werden kann.

## 2. Die Analogie zu Art. 81 GG

Wenn mit Hilfe des Art. 81 GG der politische Notstand innerhalb des Parlaments bekämpft werden sollte, wenn also der Boykott der Legislative durch radikale Flügelparteien <sup>600</sup>) verhindert werden sollte, so könnte man aus diesen Bestrebungen des Grundgesetzgebers Folgerungen auch auf die Ausnahmefälle, die in der Weimarer Reichsverfassung in Art. 48, Abs. 2, geregelt waren, ziehen. Man könnte in Art. 81 GG die Berechtigung sehen, alle anderen auftretenden Staatskrisen, die nicht im Grundgesetz geregelt wurden, in analoger Weise zu regeln, d.h. denselben Kompetenzen, die beim Gesetzgebungsnotstand maßgebend sind, zu unterwerfen. Dies würde bedeuten, daß den Ausnahmefällen nicht von einem einzelnen - wie in der Weimarer Reichsverfassung vom Reichspräsidenten - abgeholfen werden

---

599) Schmitt, Carl, a.a.O., S. 121.

600) Drath, Martin, Die Gewaltenteilung, S. 125.

soll, sondern von Bundesregierung, Bundespräsident und Bundesrat im Zusammenwirken. Doch auch hier ergeben sich schon aus der Entstehungsgeschichte schwerwiegende Bedenken. Sowohl aus den Entwürfen <sup>601)</sup> wie auch aus den Beratungen des Parlamentarischen Rates geht hervor, daß man die Diktatur des Reichspräsidenten als einen Hauptgrund für das Scheitern der Weimarer Republik ansah und deshalb eine Neuschöpfung <sup>602)</sup> des Art. 48, Abs. 2, WRV auf jeden Fall vermeiden wollte. Es muß in diesem Zusammenhang dahingestellt bleiben, ob diese Ansicht der geschichtlichen Wahrheit jener Zeit entspricht <sup>603)</sup>; jedenfalls muß davon ausgegangen werden, daß diese Meinung bestand und auf die Ausgestaltung des Grundgesetzes großen Einfluß hatte <sup>604)</sup>. Aus diesen Gründen kann es

---

601) Z.B. Herrenchiemseer Entwurf - Darstellender Teil des Herrenchiemseer Berichts, S. 48.

602) Gross, Werner, DVEI 1954, S. 769 spricht vom "Schreckgespenst" des Art. 48, Abs. 2, WRV.

603) v.d. Heydte, Karl Friedrich, Festschrift für Laforet, S. 71 f., Anm. 24, wendet sich dagegen, daß Art. 48, Abs. 2, WRV schlechthin als das Mittel angesehen wird, durch das der Nationalsozialismus zur Macht kam. Vielmehr sei Art. 48, Abs. 2, WRV lange Zeit ein Werkzeug im Kampf der Reichsregierung gegen die wachsende nationalsozialistische Opposition gewesen. V.d. Heydte weist vor allem darauf hin, daß ab 1932 der greise Reichspräsident v. Hindenburg nur noch ein "Werkzeug in der Hand des Reichskanzlers gewesen sei, daß also das "Schlagwort von der Diktatur des Reichspräsidenten" geschichtlich noch unbegründet sei. Kehlenbeck, Paul, Staatspräsident, S. 89.

604) Vgl. Hauptteil B der Untersuchung; Bracher, Karl Dietrich, Auflösung, S. 63 weist unter Bezugnahme auf Robert v. Mohl (II, 1 (1862), S. 625, Anm. 1) darauf hin, daß weniger die Wirksamkeit des Art. 48, Abs. 2, WRV ein Moment des Auflösungsprozesses der Weimarer Republik war, als vielmehr sein Mißbrauch, der auf schwere politisch-soziale Strukturfehler und eine Labilität des allgemeinen politischen Bewußtseins zurückzuführen sei.

nicht möglich sein, mit Hilfe der Analogie gerade das Ergebnis herbeizuführen, das die Grundgesetzgeber vermieden haben wollten. Dabei wird nicht gegen den Grundsatz verstoßen, daß "nur der in einer Gesetzesvorschrift zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers, so wie er sich aus dem Wortlaut der Gesetzesbestimmung und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den diese hineingestellt ist" <sup>605)</sup>, maßgeblich ist. Nicht die Vorstellung des Gesetzgebers ist also für die Auslegung entscheidend; sie kann allenfalls zur Bestätigung der Richtigkeit der mit Hilfe der zulässigen Auslegungsmittel <sup>606)</sup> gefundenen Ergebnisse oder zur Behebung noch bleibender Zweifel herangezogen werden.

Gerade aus der Auslegung des Art. 81 GG geht hervor, daß eine Analogie dieser Bestimmung zur Lösung des Ausnahmefalles nicht möglich ist. Art. 81 GG ist nämlich auf einen ganz speziellen Fall staatlicher Not, den des obstruierenden Bundestages, abgestellt. Diese Beschränkung aber zwingt zu einem argumentum e contrario, das eine Ausdehnung ausschließt. Wenn nämlich das Grundgesetz eine Generalklausel i.S. des Art. 48, Abs. 2, WRV anerkannt haben wollte, so wäre dies mit einer entsprechenden positiv-rechtlichen Bestimmung möglich gewesen. Gerade aber weil das Grundgesetz auf bestimmte Einzelfälle staatlicher Notsituationen abstellt (Art. 37, 59 a, 65 a, 81, 91 und 143 GG),

---

605) EVerfGE 1, S. 299 - 322.

606) Als Auslegungsmittel kommen in Betracht: Wortsinn, Begriffssinn, der Zusammenhang der Rechtssätze eines Normenkomplexes untereinander und mit Rechtssätzen anderer Normenkomplexe, die Entstehungsmaterialien, die Rechtsvergleichung sowie als letztes entscheidendes, weil eigentlich wertendes Auslegungsmittel, der Zweck der auszulegenden Rechtssätze. Vgl. dazu: Küchenhoff, Erich, DVB1 1951, S. 617.

wird man zu dem Schluß gezwungen, daß eine Generalklausel zu Gunsten eines einzelnen oder zu Gunsten mehrerer Exekutivorgane im Zusammenwirken nicht gegeben ist. Also kann eine Analogie zu Art. 81 GG nicht dazu führen, daß auch der Ausnahmefall, dem während der Weimarer Zeit durch Art. 48, Abs. 2, WRV abgeholfen wurde, nach dem Grundgesetz im Zusammenwirken von Bundesregierung, Bundesrat und Bundespräsidenten zu regeln ist. Dieses Ergebnis wird noch dadurch bestätigt, daß Gesetzgebungsnotstand und Ausnahmefall ihrer Natur nach zu unterschiedlich sind, als daß es möglich wäre, beide Fälle in der gleichen Weise und mit dem gleichen Verfahren zu lösen. Eine Analogie <sup>607)</sup> ist nämlich nur dann berechtigt, wenn sie die in Betracht kommenden Fälle im wesentlichen mit der vorhandenen Rechtsnorm, auf die sich die Analogie beziehen soll, deckt <sup>608)</sup>. Gerade dies kann aber vom Ausnahmefall in Bezug auf den Gesetzgebungsnotstand vom Art. 81 GG nicht gesagt werden. Im übrigen bliebe auch unklar, wie bei einer Analogie das Zusammenwirken von Bundesregierung, Bundesrat und Bundespräsidenten funktionieren sollte. Art. 81 GG ist nämlich im Gegensatz zum Ausnahmefall zu sehr auf Legislativakte abgestellt, um

---

607) Nach h.L. unterscheidet man zwischen Gesetzesanalogie und Rechtsanalogie (vgl. Lehmann, Heinrich, Allgm. Teil des BGB, S. 37), je nach dem, ob es sich um eine Übertragung eines allgemeinen Rechtsgedankens aus einer einzelnen Norm oder aus mehreren Normen handelt. Bei der vorliegenden Frage könnte es sich nur um eine Gesetzesanalogie handeln, da ja der allgemeine Rechtsgedanke aus einer einzelnen Norm, nämlich aus Art. 81 GG, gefunden und entsprechend angewendet werden soll.

608) Enneccerus-Nipperdey, Allg. Teil des BGB, 1. Halbband, § 58, II, 1, S. 339.

auch für den weiten Begriff der "Maßnahmen zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung" eine praktikable Verfahrensart zu geben, die allen denkbaren Fällen gerecht würde. Es könnte allenfalls anerkannt werden, daß ein Notverordnungsrecht im Zusammenwirken von Bundesregierung, Bundesrat und Bundespräsidenten in entsprechender Weise ausgeübt werden könnte; denn hierbei handelt es sich ebenfalls um Akte der **L e g i s l a - t i v e**. Da aber der Begriff "Maßnahmen" umfassende Bedeutung hat, also z.B. militärische Eingriffe decken würde, kann für die nichtlegislativen Fälle das Verfahren des Art. 81 GG nicht entsprechend angewendet werden.

Es ist nicht möglich, den Ausnahmefall in Analogie zu Art. 81 GG zu lösen, wenn es sich bei den Maßnahmen um Rechtsnormen handelt, in allen anderen Fällen aber eine Analogie abzulehnen, da eine entsprechende Anwendung des Verfahrens auf Grund des Charakters der Maßnahme ausgeschlossen ist. Wenn man eine Analogie anwenden will, muß sie auch für alle denkbaren "Maßnahmen" des Ausnahmefalles <sup>609)</sup> passen. Ist dies nicht anzuerkennen, so muß von einer Analogie abgesehen werden.

---

609) Hier im technischen Sinne gemeint.

## G. Das Staatsnotrecht 610)

Bisher wurde festgestellt, daß sich aus dem Grundgesetz eine legale Ausnahme Gewalt <sup>611)</sup>, d.h. eine Ausnahme Gewalt, die sich unmittelbar oder mittelbar aus der Verfassung selbst ableiten läßt, nicht ergibt. Es bleibt dann aber immer noch die Frage offen, wie die Überwindung staatlicher Notfälle, die im Grundgesetz nicht vorgesehen und geregelt sind, im Falle ihres Eintritts erfolgen soll. Es geht hier also um das Problem, ob außerhalb der geschriebenen Verfassung zu Gunsten bestimmter Organe oder Personen ein Recht besteht, zur Rettung des Staates im Falle äußerster Not die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Ein solches Recht wird allgemein als Staatsnotrecht bezeichnet.

Während beim Notverordnungsfall und beim Ausnahmefall die Gesetzgebungsfunktion vom ordentlichen Gesetzgeber auf ein anderes Staatsorgan oder mehrere Staatsorgane übergeht, weil der normale Gesetzgebungsweg der besonderen Lage, die durch innere oder äußere Umstände eingetreten ist, nicht mehr gerecht wird <sup>612)</sup>, wird beim

---

610) Die Terminologie "Staatsnotrecht" ist bisher nicht so klar herausgearbeitet worden, daß dieser Begriff heute genau bestimmt und umgrenzt ist. Vielmehr wird dieser "weniger festgelegte Begriff" oft als Unterbegriff aller außerordentlichen staatsrechtlichen Notsituationen gebraucht. Mosler, Hermann, Vorbemerkung zu: "Das Staatsnotrecht in Belgien, Frankreich, usw.", in: Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Heft 31 (1955), S. VIII; dennoch soll hier der Begriff Staatsnotrecht in dem Sinne gebraucht werden, daß er außerhalb des positiven Rechts, d.h. also außerhalb der geschriebenen Verfassung und auch außerhalb bestimmter Gesetze, steht.

611) Friedmann, Heinrich, Diss., passim.

612) Beim Ausnahmefall geht auch die Exekutive auf ein oder mehrere Staatsorgane über (vgl. Hauptteil F II, S. 171 f. und F II, 1, S. 177 der Untersuchung).

Staatsnotstand <sup>613)</sup> ein bestimmter Raum für eine bestimmte Zeit von der allgemeinen Rechtsordnung ausgenommen und einer Sonderordnung unterworfen <sup>614)</sup>. Allerdings ist weder die Existenz des Staatsnotrechts selbst unbestritten, noch sind die dafür angeführten Begründungen einheitlich.

## I. Die geschichtliche Entwicklung

Bei der Entstehungsgeschichte des Staatsnotrechts sind hauptsächlich zwei verschiedene Systeme zu unterscheiden, die für seine Entwicklung und Ausgestaltung bedeutungsvoll sind, nämlich das angelsächsische und das französisch-kontinentale System. Lange wurde angenommen, daß diese Systeme sich unabhängig voneinander entwickelt hätten. Hatschek <sup>615)</sup> aber hat nachgewiesen, daß das englische System, das sich auf alle angelsächsischen Rechte auswirkte, auch auf die Entwicklung des französisch-kontinentalen Systems einen erheblichen Einfluß hatte <sup>616)</sup>.

### 1. Das französische System

Obwohl das französische System und das sich daran anlehnde System auf dem europäischen Kontinent jünger als das angelsächsische ist, soll es an erster Stelle geschildert werden. Dies rechtfertigt sich einerseits daraus, daß es auf das deutsche Recht größeren Einfluß

---

613) Der Staatsnotstand beinhaltet eine besondere staatsrechtliche Situation, in die ein Staat gekommen ist. Das Staatsnotrecht dagegen beinhaltet ein bestimmtes Recht, das auf Grund des Staatsnotstandes besteht.

614) v.d. Heydte, Friedrich August, Festschrift für Laforet, S. 70.

615) Hatschek, Julius, Zeitschrift f. privates und öffentliches Recht der Gegenwart, Bd. 27 (1900), S. 4 - 13.

616) Friedmann, Heinrich, Diss., S. 19.

als die angelsächsische Rechtsentwicklung hatte <sup>617)</sup>, und andererseits aber auch daraus, daß es bereits bei der geschichtlichen Entwicklung des Ausnahmefalles <sup>618)</sup> behandelt wurde, so daß darauf verwiesen werden kann. Darüber hinaus verliert allerdings das französische System für die hier zu untersuchende Frage dadurch an Bedeutung, daß dieses System gerade auf einer enumerativen, mehr oder weniger detaillierten Regelung in der Verfassung selbst oder in entsprechenden Gesetzen aufbaut. Dadurch eignet es sich nicht sehr, ein Staatsnotrecht **a u ß e r h a l b** der geschriebenen Verfassung und auch außerhalb sonstiger positivrechtlicher Normen zu begründen.

Dennoch wurden auch in Frankreich in jüngster Zeit über die positivrechtlichen Normen hinaus bestimmte Rechte zur Erhaltung der allgemeinen Ordnung, Sicherheit und Wohlfahrt während Krisen aller Art anerkannt.

Erst nach der französischen Revolution (1789) wurde die ~~Regelung~~ eines Ausnahmerechts erforderlich. Im absoluten Staate erübrigte sie sich ganz, da den Monarchen ja ohnehin zu jeder Zeit die alleinige Entscheidungsbefugnis und Macht zustanden <sup>618)</sup>. Erst der Konstitutionalis-

---

617) Friedmann, Heinrich, Diss., S. 14.

618) Vgl. Hauptteil F II, 1, S. 172 f. der Untersuchung; Lebon, André, Das Verfassungsrecht der französischen Republik. In: Das öffentliche Recht der Gegenwart Bd. VI, S. 1; vgl. auch Das Gesetz für die Stunde der Not, S. 10, wo ausgeführt wird, daß auf ein Notstandsrecht - das dem hier behandelten Staatsnotrecht gleichzusetzen ist (vgl. auch Anm. 613 der Untersuchung) - nur der totalitäre Gewaltstaat verzichten könne, da ihm jederzeit alle Machtmittel schrankenlos zur Verfügung stünden. "Seine Bürger leben in einem permanenten Ausnahmezustand".

mus machte also die Regelung der Machtbefugnisse bei besonderen Notsituationen erforderlich. Als erste gesetzliche Normierung in diesem Sinne sind einerseits das Gesetz vom 8. Juni 1791 über den *m i l i t ä r i s c h e n* <sup>619)</sup> Belagerungszustand und andererseits die Verfassung vom 14. September 1791 mit dem *p o l i t i s c h e n* Ausnahmezustand zu nennen. Der letztere gab dem König im Falle innerer Unruhen das Recht, unter Mitverantwortung des Ministeriums die erforderlichen Maßnahmen zur Wiederherstellung der öffentlichen Ruhe zu treffen. Der König hatte das Parlament sofort davon in Kenntnis zu setzen; falls es in Ferien war, mußte er es zu diesem Zwecke einberufen <sup>620)</sup>.

In der nachfolgenden Zeit aber kam es nicht zu einer Weiterentwicklung des Ausnahmezustandes in konstitutioneller Weise. Dennoch wurde die Notwendigkeit, die Machtbefugnisse für besondere Notsituationen zu bestimmen und abzugrenzen, nie ganz aus dem Auge verloren.

Aus dieser Erkenntnis schuf man während der Regierungszeit des Direktoriums (1795 - 1799) zwei Gesetze <sup>621)</sup>, die dem Direktorium das Recht

---

619) Es handelt sich dabei deshalb nur um einen *m i l i t ä r i s c h e n* Belagerungszustand, da er auf "places de guerre" und "postes militaires" beschränkt war und da die Befugnisse der zivilen Behörden auf den Militärbefehlshaber übergingen. Vgl. Friedmann, Heinrich, Diss., S. 14; Mandry, Fritz, Der Ausnahmezustand in Frankreich, in: Das Recht des Ausnahmezustandes im Auslande (Frankreich, Belgien usw.) Beiträge zum ausländ. öffentlichen Recht und Völkerrecht Heft 9 (1928), S. 10.

620) Lebon, André, a.a.O., S. 194.

621) Gesetze vom 10. und 19. Fructidor V (18. und 27. August 1797) Loi du 10 fructidor, qui détermine la matière dont les communes de l'intérieur de la République pourront être mises en état de guerre ou de siège. Loi du 19 fructidor contenant des mesures de salut public prises relativement à la conspiration royal art. 39. Vgl. Mandry, Fritz, a.a.O., S. 10, Anm. 3.

einräumten, den Belagerungszustand, der bisher nur auf Kriegszeiten und Kriegszustände abgestellt war <sup>622)</sup>, auch im Falle von drohender i n n e r e r Gefahr - allerdings nur mit Genehmigung des "Corps Législativ" - zu verhängen <sup>623)</sup>.

Während des ersten Kaiserreiches war es dem Kaiser möglich, durch kaiserliches Dekret den Belagerungszustand zu verhängen. Dabei versuchte das Dekret vom 24. Juli 1811, eine genauere Unterscheidung der verschiedenen Formen des Ausnahmezustandes zu treffen. Es wurde zwischen "état de siège" und "état de guerre" unterschieden. Dennoch waren die Grenzen dieser Begriffe zu ungenau, als daß dieser Versuch als Erfolg angesehen werden konnte <sup>624)</sup>.

Dadurch war es Napoleon möglich, in Notzeiten sich dieser Bestimmungen in absolutistisch-diktatorischer Weise zu bedienen, d.h. sie seinem Willen unterzuordnen.

Nach der Abdankung Napoleons erließ Ludwig XVIII. die Charte Constitutionnelle vom 4. Juni 1814. Für die Rechtsentwicklung des Ausnahmezustandes war hier vor allem Art. 14 von großer Bedeutung. Er bestimmte, daß der König die notwendigen Maßnahmen für die Sicherheit des Staates treffen sollte <sup>625)</sup>. Diese Bestimmung kam einer umfassenden Generalklausel schon sehr nahe und wurde in der Praxis auch recht weit ausgelegt <sup>626)</sup>. Die Bourbonen verhängten den Belagerungszustand willkürlich in Form von Ordonnanzen,

---

622) Vgl. Anm. 619, S. 185 der Untersuchung.

623) Lebon, André, a.a.O., S. 194.

624) Friedmann, Heinrich, Diss., S. 15.

625) le roi .... fait les règlements et ordonnances nécessaires pour .... la sûreté de l' état.

626) Mandry, Fritz, a.a.O., S. 11.

die in "Moniteurs" <sup>627)</sup> veröffentlicht wurden und dadurch Gesetzeskraft erlangten. Die Regierung Karls X. (1824 - 1830) wollte davon sogar solche Anordnungen gedeckt wissen, die gegen die Gesetze und die Verfassung selbst verstießen. Es sollte danach ausreichen, daß der König diese Anordnung als für die Sicherheit der bestehenden Ordnung notwendig ansah. Entsprechende Ordonnanzen Karls X. führten 1830 zur Julirevolution und zum Sturz des Königs. Doch auch die Verfassung vom 14. August 1830 schaffte in Art. 13 erneut ein Ausnahmerecht des Königs. In Anbetracht der unter Karl X. gemachten Erfahrungen wurde aber ausdrücklich hinzugefügt, daß Gesetze weder durch solche Anordnungen suspendiert, noch daß ihr Vollzug dispensiert werden konnte <sup>628)</sup>.

Erst durch die Revolution von 1848 trat die Rechtsentwicklung des Ausnahmerechts in ein neues Stadium. Zunächst hatte die proviso-  
rische Regierung, die von der Nationalversammlung einberufen war, in Paris den Belagerungszustand erklärt. Dieser entsprach aber weniger dem bisher bekannten Rechtszustand des Belagerungszustandes, als er Ausdruck der revolutionären unsicheren Zustände in der französischen Hauptstadt war. Dies schließt allerdings nicht aus, daß man auf Befugnisse und Kompetenzen zurückgriff, die denen der bisher positivrechtlich normierten Belagerungszustände entsprachen. Nach Aufhebung dieses Belagerungszustandes im Oktober 1848 wurde in der Verfassung vom 4. No-

---

627) Von 1799 - 1814 und von 1815 - 1869 erschien in Paris der Moniteur universel als halbamtliche Zeitung mit dem Moniteur officiel für die amtlichen Veröffentlichungen. Vgl. Großer Brockhaus Bd. VIII, S. 114 unter "moniteurs".

628) Friedmann, Heinrich, Diss., S. 16.

vember 1848 in Art. 106 bestimmt, daß ein besonderes Gesetz geschaffen werden sollte, das den Belagerungszustand regelte <sup>629)</sup>. Dieses Gesetz wurde am 9. August 1849 erlassen. Es gab der Nationalversammlung das Recht, im Falle von Krieg oder inneren Unruhen den Belagerungszustand anzuordnen <sup>630)</sup>. Für den Fall, daß die Nationalversammlung vertagt war, stand dem Präsidenten das entsprechende Recht zu. Er mußte allerdings die Nationalversammlung so schnell wie möglich einberufen und seine vorgenommenen Maßnahmen prüfen lassen. Während des Belagerungszustandes konnten die M i l i t ä r behörden in das Recht der Meinungsäußerung und der Versammlungsfreiheit eingreifen sowie Haus-suchungen durchführen. Darüber hinaus wurde die Zuständigkeit der Militärgerichtsbarkeit erweitert.

Am 2. Dezember 1851, mit dem Staatsstreich Louis Napoleons fand dieser Rechtszustand sein Ende. Zunächst wurde in 32 Departements ohne jede Rechtsgrundlage der Belagerungszustand erklärt. Während dieser Zeit wurden politisch mißliebige Personen von gemischten Kommissionen in großer Zahl verbannt <sup>631)</sup>.

In der Verfassung vom 14. Januar 1852 erhielt Louis Napoleon zunächst als Präsident, später aber als Kaiser Napoleon III., das Recht, über die Erklärung des Belagerungszustandes allein zu entscheiden. Er hatte zwar den Senat von seinen Maßnahmen in Kenntnis zu setzen, doch da dieser völlig von ihm abhängig war, bedeutete dies nur eine scheinbare Einschränkung.

---

629) Mandry, Fritz, a.a.o., S. 11.

630) Lebon, André, a.a.o., S. 195.

631) Friedmann, Heinrich, Diss., S. 17.

Nach dem Ende der Kaiserzeit wurde in der Verfassung <sup>632)</sup> vom 25. Februar 1875 keine Bestimmung über den Belagerungszustand aufgenommen <sup>633)</sup>. Erst durch das Gesetz vom 3. April 1878 wurde diese Materie neu geregelt. Dieses Gesetz kann als das entscheidende Vorbild für die Regelung des Staatsnotrechts im weitesten Sinne <sup>634)</sup> auf dem Kontinent angesehen werden <sup>635)</sup>. Es bedeutete aber keine umwälzende Neuerung gegenüber dem Gesetz vom 9. August 1849, sondern nur eine Anpassung an die neuen Verfassungsverhältnisse, die durch die Verfassung von 1875 eingetreten waren.

Der Belagerungszustand durfte danach nur bei unmittelbarer Gefahr durch Krieg oder bewaffneten Aufstand in F o r m e i n e s G e - s e t z e s erklärt werden. Dabei mußte die örtliche und zeitliche Begrenzung des Belagerungszustandes genau bestimmt werden. Nach Ablauf der in dem Gesetz vorgesehenen Zeit wurde der Belagerungszustand automatisch hinfällig, falls nicht ein neues Gesetz eine Verlängerung bewirkte <sup>636)</sup>. Wenn das Parlament vertagt war, durfte der Präsident ausnahmsweise, nachdem er eine entsprechende gutachtliche Äußerung des Ministerrates eingeholt hatte, den Belagerungs-

---

632) Dennewitz, Bodo, Verfassungen der modernen Staaten, I, S. 75, weist darauf hin, daß die dritte Republik keine Verfassungsurkunde besaß, sondern nur Verfassungsgesetze (v. 24. und 25. Februar und 16. Juli 1875).

633) Dies lag weniger daran, daß der Belagerungszustand von dieser Verfassung abgelehnt wurde, als daran, daß diese Verfassung als ein Kompromiß von Monarchisten und Republikanern zu werten ist, bei dem sich keine Seite für die Zukunft zu sehr binden wollte. Vgl. Mandry, Fritz, a.a.O., insbesondere Anm. 6.

634) Vgl. Anm. 610 auf S. 182 der Untersuchung.

635) Boedwig, Adheld, Diss., S. 30.

636) Friedmann, Heinrich, Diss., S. 18.

zustand erklären. Innerhalb von zwei Tagen mußten die Kammern aber dann ohne besondere Einberufung durch den Präsidenten zusammentreten. Falls die Deputiertenkammer aufgelöst war, durfte der Präsident aber nicht einmal einen solchen provisorischen Belagerungszustand verhängen. Davon wurde nur im Kriege <sup>637)</sup> eine Ausnahme gemacht. Dann durfte der Präsident - allerdings ebenfalls erst nach einem entsprechenden Gutachten des Ministerrates - für die vom Feinde bedrohten Gebiete den Belagerungszustand erklären. In kürzester Zeit war dann die Neuwahl und die Einberufung der Kammern vorzunehmen. Die neugewählten Kammern hatten über die Aufrechterhaltung der getroffenen Maßnahmen zu entscheiden <sup>638)</sup>. Dieser Rechtszustand blieb bis zum Ende der dritten Republik bestehen <sup>639)</sup> <sup>640)</sup>. Doch bleibt zu betonen, daß schon während des ersten Weltkrieges die strengen Voraussetzungen und Grenzen des Belagerungszustandes wegen der durch den Krieg eingetretenen Lage übergangen wurden. Zur Rechtfertigung der von der Exekutive getroffenen Maßnahmen ließen sich nur außerhalb des Belagerungsrechts liegende Rechtsätze finden. Der Staatsrat als oberstes Verwaltungsgericht kam mit seiner Rechtsprechung

---

637) Ein Bürgerkrieg wurde dabei ausgeschlossen, da das Gesetz ausdrücklich von "guerre étrangère" sprach.

638) Für Festungen und Garnisonen richtete sich der Belagerungszustand davon abweichend weiterhin nach dem Gesetz vom 9.8.1849.

639) Allerdings wurde mit einem Gesetz vom 27.4.1916 noch eine Änderung vorgenommen, die jedoch nur unwesentlich von der bisherigen Regelung abwich.

640) 1940 setzte das autoritäre Regierungssystem des Marschalls Pétain der 5. Republik ein Ende. Vgl. Dennewitz, Bodo, Verfassungen der modernen Staaten I, S. 75.

der staatsrechtlichen Praxis entgegen. Er leitete ein entsprechendes Recht der Regierung zu den getroffenen Maßnahmen aus dem besonderen Druck der außerordentlichen Lage ab <sup>641)</sup>. Aus dieser Rechtsprechung entwickelte sich in der französischen Literatur die "théorie des pouvoirs de guerre" <sup>642)</sup>. Dadurch kam in das französische Ausnahmerecht ein neues Element. Eine Ausdehnung solcher Ideen über bloße K r i e g s verhältnisse hinaus stellte eine logische Fortentwicklung dar.

Aber auch die vierte Republik mit der Verfassung vom 27.10.1946 <sup>643)</sup> blieb ohne eine Regelung des Notstandes <sup>644)</sup>. Erst mit dem Verfassungsgesetz vom 7.12.1954 wurde Art. 7 der Verfassung durch Abs. 2 erweitert, der die Regelung des Belagerungszustandes einem besonderen Gesetz vorbehielt <sup>645)</sup>. Da aber dieses Gesetz zunächst nicht erlassen wurde, galt der bisherige Rechtszustand weiter, d.h. es mußte auf das Gesetz vom 27.4.1916 zurückgegriffen werden, das seinerseits auf die Gesetze vom

---

641) Mandry, Fritz, a.a.O., S. 13.

642) Vgl. die Literaturangabe bei Mandry, Fritz, a.a.O., S. 27, Anm. 43.

643) Der Entwurf einer Verfassung vom 19.4. 1946, der vom französischen Volk abgelehnt wurde, sah unter Titel XI (Dispositions exceptionnelles) u.a. ein besonderes Gesetz zur Verkündung des Staatsnotstandes mit einer 2/3-Mehrheit der Abgeordneten vor.

644) Ballreich, Hans, Das Staatsnotrecht in Frankreich, in: Das Staatsnotrecht in Belgien, Frankreich usw., Beiträge zum ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht Heft 31 (1955), S. 30 und S. 33.

645) J.O. 7.12.1954, Lois et Décrets, S. 11440 oder Recueil Dalloz de doctrine de Jurisprudence et de Législation Hebdomadaire Année 1954, Paris, Législation, S. 477, Art. 1er: l'art. 7 de la Constitution est ainsi complété: l'état de siège est déclaré dans les conditions prévues par la loi.

9.8.1849 und 3.4.1878 zurückgriff. Da sich der Rechtszustand im Vergleich zur dritten Republik nicht wesentlich geändert hatte, lag es nahe, daß die bereits während des ersten Weltkriegs entwickelten Theorien aufgenommen und fortgebildet wurden. Die Einschränkung auf *K r i e g s*-zeiten und *K r i e g s* zustände wurden fallengelassen. Bereits 1939 entwickelte man die Theorie der "pouvoirs des circonstances exceptionnelles", die als eine Verallgemeinerung der bisherigen Grundsätze angesehen werden kann. Durch die nach dieser Theorie entwickelten Grundsätze erhielt die Exekutive *n e b e n* den Rechten des Belagerungszustandes Rechte zur Erhaltung der Sicherung und Ordnung der öffentlichen Gewalt. Diese Rechte konnten u.U. entgegen bestehenden Gesetzen ausgeübt werden, da das oberste auch vom Gesetzgeber erstrebte Ziel eben diese Sicherung der staatlichen Ordnung ist.

Die Entscheidung, wann die Voraussetzungen für den Gefahrenzustand eingetreten waren, d.h. wann also die öffentliche Ordnung so schwer gestört war, daß nur durch außerordentliche Befugnisse die Gefahrenlage beseitigt werden konnte, traf die Exekutive nach pflichtgemäßem Ermessen <sup>646)</sup>. Doch es bleibt hervorzuheben, daß sowohl die Voraussetzungen als auch der Umfang der außerordentlichen Befugnisse der Exekutive von Lehre und Rechtsprechung in engen Grenzen gehalten wurden <sup>647)</sup>. Da die Kontrolle der Judikative auch während der "circonstances exceptionnelles" nicht ausgeschaltet werden konnte, bildete sie die sicherste Gewähr dafür, daß die Ausnahmebe-

---

646) Ballreich, Hans, a.a.O., S. 45.

647) Vgl. die Hinweise bei Ballreich, Hans, a.a.O., S. 45.

fugnisse nicht mißbraucht wurden. Der "recours d' annulation" stand immer offen <sup>648)</sup>. Dabei muß allerdings zugestanden werden, daß der Conseil d'Etat weitgehend bestrebt war, ein zweckmäßiges Ergebnis zu erzielen, daß er also die Maßnahmen der Exekutive billigte, wenn sie sich aus den gegebenen Umständen vertreten ließen.

Die Darstellung der französischen Rechtsentwicklung im Bereich besonderer Notstände im weitesten Sinne wäre jedoch unvollständig, wenn nicht auch noch auf das Gesetz über die allgemeine Organisation der Nation für die Kriegszeit vom 11.7.1938 hingewiesen würde <sup>649)</sup>. Obwohl auch dieses Gesetz nur auf Kriegszeiten abgestellt war, wurden die in ihm enthaltenen Grundsätze allgemein angewandt. Der Rechtsprechung blieb es vorbehalten, zu bestimmen, wann und unter welchen Umständen die Requisition für "les besoins du pays" <sup>650)</sup> erfolgte <sup>651)</sup>. Es zeigt sich also genau wie bei den "circonstances exceptionnelles" auch hier, daß zwar zunächst eine genaue gesetzliche Regelung vorhanden war, daß aber daraus allgemeine Grundsätze entwickelt wurden, aus denen neue Befugnisse der Exekutive abgeleitet wurden.

Auch auf dem Gebiet des Streikrechts - vor allem

---

648) Ballreich, Hans, a.a.O., S. 46.

649) Als Ursprung dieses französischen Requisitionsrechts muß das Gesetz vom 19. Brumaire des Jahres III angesehen werden. Dieses Gesetz wurde am 3.7.1877 aufgehoben und durch ein rein militärisches Requisitionsrecht ersetzt.

650) Art. 22, Abs. 1: "Sur toute l'étenoue du territoire nationale et dans les eaux de territoire francaises. la propriété où l'usage de tous les biens meubles, les brevets d'invention et les licences d'exploitation peuvent être requis pour les besoins du pays."

651) Vgl. dazu im einzelnen Ballreich, Hans, a.a.O., S. 49 ff.

der Beamten - bildete das Gesetz vom 11.7.1938 eine Handhabe, die staatlichen Funktionen aufrecht zu erhalten.

Erst im März 1955 wurde das in Art. 7, Abs. 2, 652) vorgesehene Gesetz über den Gefahrenzustand 653) erlassen. Mit dem Gesetz über den "état d'urgence" wurde ein dem französischen Recht bisher unbekannter Tatbestand geschaffen. Der Gefahrenzustand konnte danach im Falle schwerer Angriffe auf die öffentliche Ordnung oder auf Grund von Ereignissen, die eine allgemeine Notlage bewirken, erlassen werden. Genau wie beim Belagerungszustand hatte die Feststellung des Gefahrenzustandes durch ein Gesetz zu erfolgen. Das Gesetz hatte die räumliche und zeitliche Begrenzung seiner Wirkung zu bestimmen. Dabei blieb es allerdings der Regierung überlassen, in welchem Bereich die Vorschriften über den Belagerungszustand im Einzelfall angewendet werden sollten. Falls während des bestehenden Belagerungszustandes die Regierung abberufen wurde, oder die Stelle des Ministerpräsidenten vakant wurde, mußte die neue Regierung innerhalb von 14 Tagen das Gesetz über die Verhängung des Gefahrenzustandes von der Nationalversammlung bestätigen lassen; andernfalls trat das Gesetz automatisch außer Kraft. Es sollte also zu jeder Zeit während des Gefahrenzustandes eine parlamentarische Kontrolle der Regierung garantiert sein. Mit dem Erlaß eines solchen Gesetzes über den Gefahrenzustand wurden die Kompetenzen der Exekutive in genau festgelegter Weise erweitert und die Kompetenzen der Militärgerichte ausgeweitet 654).

---

652) Vgl. Anm. 645, S. 191 der Untersuchung.

653) Dieses Gesetz wurde vor allem im Hinblick auf die Ereignisse im Algier erlassen.

654) Vgl. im einzelnen Ballreich, Hans, a.a.O., S. 41 ff.

Die neue französische Verfassung von 1958 brachte schließlich eine Neuerung, die sehr stark an die Bestimmung des Art. 48, Abs. 2, WRV erinnert. Zwar wird gem. Art. 34 die Gesetzgebung in die Hände des Parlaments gelegt, und auch der Belagerungszustand kann gem. Art. 36 über 12 Tage hinaus nur vom Parlament erklärt werden; aber Art. 16 gibt dem Präsidenten weitgehende Vollmachten im Falle einer gegenwärtigen und schwerwiegenden Gefahr<sup>655</sup>). Diese Bestimmung kommt einer umfassenden Generalklausel sehr nahe, und es bleibt abzuwarten, ob sie sich bewährt, oder ob durch Mißbräuche, die sie zweifellos begünstigt, die Verfassung aus den Angeln gehoben wird<sup>656</sup>).

## 2. Das englische System

Da das englische Verfassungsrecht bis heute noch

---

655) Art. 16: "Lorsque les institutions de la République l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances après consultation officielle du Premier Ministre, des présidents des assemblées ainsi qu' du Conseil constitutionnel. Il en informe la nation par un message. Les mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet.

Le Parlement se réunit de plein droit.

L'Assemblée nationale en peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels."

656) Loewenstein, Karl, Verfassungslehre, S. 227, weist darauf hin, daß diese Ausnahmevollmachten in den Händen eines weniger legalitätsbewussten Mannes als es General de Gaulle sei, einen Staatsstreich erleichtern könnten.

keine geschriebene Verfassung kennt, 657)  
muß auch das Notstandsrecht anders als in  
Frankreich und auf dem von der französischen  
Rechtsentwicklung beeinflussten europäischen  
Kontinent geregelt sein 658).

Das britische Verfassungsrecht wird von zwei  
Prinzipien beherrscht, dem des "Sovereignty  
of Parliament" und dem der "Rule of Law" 659).

Sovereignty of Parliament bedeutet die unbe-  
grenzte Rechtsetzungsbefugnis des Parlaments  
660). Das Parlament unterliegt bei seiner Ge-  
setzgebung also keiner verfassungsrechtlichen  
Beschränkung, so daß höherrangige Verfassungs-  
normen oder individuelle Grundrechte keine  
inhaltlichen und formellen Schranken bilden  
können 661). Dies geht sogar so weit, daß das  
Parlament rückwirkende Gesetze erlassen kann

---

657) Dennewitz, Bodo, Die Verfassungen der mo-  
dernen Staaten, I, S. 31.

658) Heck, Karl, Der Ausnahmezustand in England,  
in: Beiträge zum ausl. öffentl. Recht und  
Völkerrecht, Heft 9 (1928), S. 197 weist  
jedoch darauf hin, daß die neuere Rechtsent-  
wicklung eine stärkere Annäherung des eng-  
lischen Rechts an kontinentale Rechtsge-  
danken aufweist.

659) Vgl. Jaenicke, Günther, Das Staatsnotrecht  
in Großbritannien, in "Das Staatsnotrecht  
in Belgien, Frankreich, Großbritannien usw."  
in Beiträge zum ausl. öffentl. Recht und  
Völkerrecht Heft 31 (1955), S. 60 mit der  
unter Anm. 1 angeführten britischen Literatur.

660) Dabei bleibt zu beachten, daß zwar ursprüng-  
lich ein Zusammenwirken von Unterhaus und  
Oberhaus erforderlich war und darüber hinaus  
die Krone noch ein Zustimmungsrecht hatte.  
Heute liegt jedoch in der Praxis die gesetz-  
geberische Entscheidung beim Unterhaus. Durch  
die Verfassungsänderungen von 1911 und 1949  
(vgl. Jaenicke, Günther, a.a.O., S. 61, Anm.  
2) steht nämlich dem Oberhaus nur noch ein  
suspensives Vetorecht zu, bei Finanz- und  
Budgetgesetzen sogar kein Vetorecht. Die  
Krone dagegen hat seit 1707 von ihrem Veto-  
recht keinen Gebrauch mehr gemacht, so daß  
es die h. L. (vgl. Jaenicke, Günther, a.a.O.,  
S. 61, Anm. 6) gewohnheitsrechtlich als unzu-  
lässig ansieht.

661) Jaenicke, Günther, a.a.O., S. 62.

und ungesetzliche Maßnahmen der Regierung nachträglich durch Indemnitätsgesetze sanktionieren kann 662).

Die Regierung kann im Rahmen der ihr zustehenden Rechtsetzungsbefugnis Bestimmungen eines Parlamentsgesetzes nur aufheben oder abändern, wenn sie dazu **a u s d r ü c k l i c h** vom Parlament ermächtigt worden ist. Bei der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen wahrt das Parlament dadurch seine Kontrolle, daß es sich entweder die Rechtsverordnung vorlegen läßt oder sich die Möglichkeit vorbehält, sie aufzuneben oder zu ändern. Seltener werden Rechtsverordnungen der Regierung von der Zustimmung des Parlaments abhängig gemacht oder einer bestimmten Frist unterworfen 663).

Als Folge dieser starken Stellung des Parlaments ist der Kompetenzbereich der Gerichte ausgestaltet. Die Gerichte sind nicht befugt, die materielle Gültigkeit 664) eines vom Parlament erlassenen Gesetzes zu prüfen. Vielmehr sind sie an die vom Parlament erlassenen Gesetze gebunden.

Im Falle des Eintritts besonderer Notstände kann also das Parlament jede Maßnahme zur Bekämpfung dieser Notstände durch ein Gesetz regeln. Ein Konflikt über die Überschreitung oder Durchbrechung der Kompetenzen scheint also ausgeschlossen zu sein. Lediglich für die Zeit vom Eintritt der Notstandslage bis zum Erlaß der gegen den Notstand gerichteten Gesetze können verfassungsrechtliche

---

662) Jaenicke, Günther, a.a.O., S. 63.

663) Im einzelnen vgl. Jaenicke, Günther, a.a.O., S. 63 f. mit der angegebenen Literatur.

664) Es wird sogar angenommen, daß auch die formelle Gültigkeit der Gesetze nicht nachgeprüft werden kann. Vgl. Jaenicke, Günther, a.a.O., S. 64, Anm. 18.

Eine solche Unterscheidung aber hat mehr theoretischen als praktischen Wert. Es besteht nämlich kein Streit darüber, daß die Exekutive berechtigt ist, zur Verteidigung des Landes oder zur Sicherung und Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung die notwendigen Maßnahmen zu treffen <sup>676)</sup>.

Da aber auch in Notstandslagen die Rule of Law als tragendes Prinzip bestehen bleibt, darf konsequenterweise die Judikative von der Gewaltvereinigung, die zur Bekämpfung der Notlage vorgenommen wird, nicht erfaßt werden <sup>677)</sup>.

Vielmehr bleibt es den ordentlichen Gerichten vorbehalten, im Einzelfall festzustellen, ob der Exekutive Ausnahmebefugnisse zustanden, gegen das geltende Recht zu handeln. Entscheidend kommt es bei dieser Beurteilung auf die Notwendigkeit (necessity) der ergriffenen Maßnahmen an. Eine solche Wertung erfolgt erst nach der Ausübung der Maßnahmen, so daß der Begriff der Dispensbefugnis (dispensing power) der Gerichte zutreffend erscheint <sup>679)</sup>.

Eine Ausnahmebefugnis der Exekutive wird aber nur dann anerkannt, wenn die parlamentsgesetzlichen Ermächtigungen nicht ausreichen, bzw. wenn diese Ermächtigungen nicht schnell genug zu erlangen sind. Es besteht also eine gewisse Subsidiarität gegenüber den Parlamentsgesetzen <sup>680)</sup>. Dies wiederum wird durch das Prinzip der Sovereignty of Parliament verständlich. Das Parlament als höchstes Staatsorgan soll also

---

676) Jaenicke, Günther, a.a.O., S. 73 f.

677) Heck, Karl, a.a.O., S. 195.

678) Jaenicke, Günther, a.a.O., S. 74.

679) Jaenicke, Günther, a.a.O., S. 75, Anm. 44.

680) Heck, Karl, a.a.O., S. 198.

immer die Möglichkeit haben, die auftretenden Probleme selbst zu lösen.

Alle von der Exekutive ergriffenen Maßnahmen, die nicht von einer gesetzlichen Ermächtigung getragen werden, sind grundsätzlich rechtswidrig <sup>681)</sup>. Allerdings hat die Regierung die Möglichkeit, die Maßnahmen nachträglich durch ein Indemnitätsgesetz vom Parlament legitimieren zu lassen. Es ist verständlich, daß die Regierung immer bestrebt war, bereits v o r der Ausübung von Notstandsmaßnahmen die erforderliche parlamentarische Genehmigung in Form eines Gesetzes zu erwirken oder aber zumindest so schnell wie möglich nach ihrer Ausübung einzuholen. Mit Erlaß eines solchen Gesetzes können nämlich die ordentlichen Gerichte eine Rechtswidrigkeit der getroffenen Maßnahmen nicht mehr annehmen.

Es würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen, auf die umfangreiche englische Rechtsprechung und die entsprechende Lehre über diese Fragen einzugehen <sup>682)</sup>. Aber dennoch ist ein Hinweis gerade auf die jüngste Entwicklung noch erforderlich, da sich darin eine gewisse Annäherung an die kontinentale Rechtsauffassung zeigt. Zwar hat das englische Recht bestimmte Notstandsbefugnisse der Exekutive nicht kodifiziert, aber im Ergebnis doch eine Ausweitung der Befugnisse der Exekutive dadurch erreicht, daß die immer noch entscheidenden Ermächtigungen in Form von Parlamentsgesetzen weit gefaßt werden. Dadurch gibt man der Exekutive die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen die notwendigen

---

681) Friedmann, Heinrich, Diss., S. 12.

682) Vgl. im einzelnen Jaenicke, Günther, a.a.O., S. 79 ff.

Maßnahmen zur Wiederherstellung von Sicherheit und Ordnung zu treffen. Im Rahmen dieser Ermächtigung steht der Exekutive auch ein Verordnungsrecht, also ein Recht der Legislative, zu. Die Kontrolle der Legislative und Judikative bleibt aber bestehen, da das Parlament das Recht hat, die Verordnungen der Exekutive aufzuheben oder zu ändern, und die ordentlichen Gerichte nachprüfen können, ob die Verordnungen sich im Rahmen der Ermächtigungen halten <sup>683)</sup>.

Das englische Staatsnotrecht wird also, auch wenn man die generellen Ermächtigungen der jüngsten Zeit berücksichtigt, von dem Grundsatz getragen, daß alle Maßnahmen der Exekutive auch in Notstandszeiten, sei es vor oder nach Ausübung der Maßnahmen, einer gesetzlichen Ermächtigung bedürfen.

Das französisch-kontinentale Staatsnotrecht dagegen wurde weitgehend typisiert. Man bemühte sich, für jede außerordentliche Lage im voraus eine Regelung zu schaffen, um der Exekutive gar nicht die Möglichkeit zu geben, ihre Macht zu mißbrauchen. Dabei besteht aber die Gefahr, die das englische System vermeidet, daß eben alle denkbaren Fälle nicht im voraus gesehen werden können. Dadurch aber kann ein "rechtsfreier" Raum entstehen, der allenfalls durch Gewohnheitsrecht oder Naturrecht ausgefüllt werden kann.

---

683) Als Gesetze mit solchen Ermächtigungen sind vor allem zu nennen:  
Emergency Power Act 1920,  
Emergency Power (Defence) Act 1939 und 1940,  
vor allem aber die Handhabungs- und Ermächtigungsgesetze von 1939 und 1940, vgl. Morrison, Herbert, Regierung und Parlament in England, S. 390 ff.

## II. Die Behandlung des Staatsnotrechts nach dem Grundgesetz

Das Grundgesetz hat das Staatsnotrecht nicht berücksichtigt. Dies erklärt sich vor allem aus der politischen Situation seiner Entstehung. Einerseits machte das Bestehen des Besatzungsregimes eine solche Regelung unnötig <sup>684)</sup>, und andererseits fehlten auch die dazu erforderlichen Zwangsmittel <sup>685)</sup>. Als tieferer Grund dieser Rechtslage muß Art. 48, Abs. 2, WRV angesehen werden. Man wollte eine Wiederholung der Entwicklung der Weimarer Epoche vermeiden <sup>686)</sup>. Daher kam es hinsichtlich des Staatsnotrechts nur zu der "zaghaften" Regelung der Art. 37, 59a, 65a, 81, 91 und 143 GG <sup>687)</sup>. Es ist nahezu einhellige Ansicht, daß

---

684) Scheuner, Ulrich, Festschrift für Erich Kaufmann, S. 319; Schüle, Adolf, JZ 1955, S. 468.

685) Mosler, Hermann, Vorbemerkung zu "Das Staatsnotrecht in Belgien, Frankreich usw." in Beiträge zum ausl. öffentlichen Recht und Völkerrecht Heft 31 (1955), S. VII.

686) Maunz, Theodor, Dt. Staatsrecht, § 20, V, S. 153.

687) Weber, Werner, Weimarer Reichsverfassung und Bonner Grundgesetz, S. 23, spricht von einer blechernen Rüstung, die das Grundgesetz für den inneren Notstand bereithalte.

diese Bestimmungen unzureichend sind 688).

Die Übertragung des englischen Systems auf das deutsche Verfassungsrecht ist ausgeschlossen; denn für eine solche Lösung sind diese beiden Verfassungssysteme zu unterschiedlich.

- 688) Becker, Karl, Die Welt, Nr. 16 vom 20.1.1960, S. 1, derselbe, Die Welt, Nr. 50 vom 29.2.1960, S. 1, Bracher, Karl Dietrich, Deutsche Zeitung, Nr. 43 vom 20./21.2.1960, S. 8; Eschenburg, Theodor, Die Zeit, Nr. 5 vom 29.2.1960, S. 3; Flor, Georg, JR 1954, S. 123 ff.; derselbe, DVEI 1958, S. 149 ff., Grewe, Wilhelm, Gutachten, in: "Kampf um den Wehrbeitrag" Bd. II, 2. Halbband, S. 716, Gross, Johannes, Deutsche Zeitung, Nr. 43 vom 20./21.2.1960, S. 8, Gross, Werner, DVEI 1954, S. 768 ff., derselbe, DVEI 1955, S. 357 ff., Hesse, Konrad, DöV 1955, S. 791 ff., derselbe, Recht und Staat, Heft 222 (1959), S. 22 - 24, derselbe, JZ 1960, S. 105 ff., Junker, Heinrich, BayrVerw. Bl. 1960, S. 33 ff., Kaufmann, Erich, Gutachten, in: "Kampf um den Wehrbeitrag Bd. II, 2. Halbband, S. 63; Mosler, Hermann, Vorbem. in Beiträge zum ausländ. öffentlichen Recht und Völkerrecht, Heft 31 (1955), S. VIII; Rapp, Alfred, FAZ, Nr. 17 vom 21.1.1960, S. 1; Schäfer, Hans, NJW 1960, S. 1129 ff.; Scheuner, Ulrich, in: Festgabe für Erich Kaufmann, S. 319; Schüle, Adolf, JZ 1955, S. 468; Süsterhenn, Adolf, Rhein. Merkur, Nr. 7 vom 12.2.1960, S. 4, derselbe, Staatszeitung, Nr. 6 vom 17.2.1960, S. 1; Wagenbaur, Rolf, MDR 1958, S. 881 ff.; vgl. darüber hinaus: Die Welt, Nr. 236 vom 10.10.1959, S. 2: "Minister Schröder drängt auf Notstandsgesetze"; Die Welt, Nr. 272 vom 23.11.1959, S. 2, wo von den einschlägigen Äußerungen des Vizepräsidenten des Bundesverfassungsgerichtes Dr. Katz auf der Jahrestagung der deutschen Sektion der internationalen Juristenkommission in Bad Godesberg berichtet wird; FAZ Nr. 235 vom 10.10.1959, S. 1: "Schröder wünscht eine Luftschutz-Dienstpflcht." FAZ Nr. 49 vom 27.2.1960, S. 1: "Diktaturgefahr?" Deutsche Zeitung, Nr. 15 vom 19.1.1960, S. 1: "Vorsorge für den Notstand" und "Für den Notstand". A.A.: Hamann, Andreas, DVEI 1958, S. 405 ff., derselbe, Das Recht im Amt 1960, S. 33 ff., derselbe, DRiZ 1960, S. 45 ff.; Menzel, Walter, Die SPD-Fraktion, Nr. 434/59 vom 17.12.1959.

Aber auch die französischen Bestimmungen sind kaum auf das deutsche Verfassungsrecht zu übertragen, da einerseits eine detaillierte Regelung einzelner Notstände fehlt und andererseits eine Generalklausel, die einem bestimmten Organ die erforderlichen Machtmittel und Befugnisse einräumt, nicht existiert.

Aus diesen Gründen könnte man annehmen, ein Staatsnotrecht müsse aus ungeschriebenem Recht 689), sei es aus Gewohnheitsrecht oder aus Naturrecht, abgeleitet werden.

Im Rahmen dieser Untersuchung würde es zu weit führen, die Probleme des Gewohnheitsrechts bzw. des Naturrechts im Verhältnis zum geschriebenen Verfassungsrecht zu behandeln. Aber dennoch soll versucht werden, das Für und Wider eines ungeschriebenen Staatsnotrechts zu untersuchen.

Im Rahmen dieser Frage ist zunächst einmal zu unterscheiden zwischen dem Recht eines Staates g e g e n ü b e r a n d e r e n S t a a t e n, seine Existenz oder Unabhängigkeit zu behaupten, und dem Recht eines oder mehrerer o b e r s t e r O r g a n e eines Staates, die Existenz des Staates n a c h a u ß e n u n d n a c h i n n e n zu sichern und zu erhalten. Bei dem Recht eines Staates gegenüber anderen Staaten, seine Existenz zu behaupten, handelt es sich um eine Norm des Völkerrechts. Diese muß hier außer Betracht bleiben, da sie von der inneren Verfassung eines Staates unabhängig ist. Jedenfalls muß ein solches Recht auf Selbsterhaltung jedem Staate zugebilligt werden 690). Da dieses Recht

---

689) Zum Problem des ungeschriebenen Verfassungsrechts vgl. die beiden Referate von v. Hippel, Ernst und Voigt, Alfred in VVDStrL Heft 10.

690) Vgl. zu diesem Problem Grewe, Wilhelm, Gutachten in "Kampf um den Wehrbeitrag" B. II, 2. Halbband, S. 706 ff.; Wehberg, Hans, Gutachten in "Kampf um den Wehrbeitrag" Bd. II, 2. Halbband, S. 191 ff.

aber von einer Verfassungsänderung oder gar von einem Staatsstreich, von Revolution oder Umsturz im Inneren eines Staates nicht berührt wird, also von der Kontinuität eines Staates als Völkerrechtssubjekt ausgeht, kann es mit der Verfassung nicht in Kollision treten. Dieses "äußere Staatsnotrecht" kann also auch das Grundgesetz nicht berühren und braucht daher in diesem Zusammenhang nicht behandelt zu werden <sup>691)</sup>.

Dagegen handelt es sich bei der Frage, ob und gegebenenfalls welchem Staatsorgan ein Staatsnotrecht zuerkannt werden muß, um ein verfassungsrechtliches Problem. Das Grundgesetz hat diese Frage nicht bzw. nur sehr unzureichend gelöst <sup>692)</sup>.

Ein solches Recht könnte sich zunächst kraft Gewohnheitsrechts herausgebildet haben. Selbst wenn man Gewohnheitsrecht neben dem Grundgesetz anerkennt <sup>693)</sup>, scheint es für das Gebiet des Staatsnotrechts ausgeschlossen zu sein. Es liegt nämlich im Wesen des Gewohnheitsrechts, daß es lange Zeit hindurch gleichmäßig und allgemein ausgeübt wird <sup>694)</sup>. Einer solchen längeren Ausübung steht schon entgegen, daß das Grundgesetz erst 11

---

691) Zum völkerrechtlichen Staatsnotrecht vgl. Sauer, Wilhelm, System des Völkerrechts, S. 460 ff.; Strupp, Karl, Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie II, S. 152 ff.; Verdross, Alfred, Völkerrecht, S. 331 ff., der vor allem darauf hinweist, daß der völkerrechtliche Notstand vom Selbstschutz zu trennen sei. Verosta, Stephan, Das Staatsnotrecht, S. 465-467.

692) Vgl. Art. 37; 59a, 65a, 81, 91 und 143 GG.

693) Bachof, Otto, Verfassungswidrige Verfassungsnormen? S. 44, weist darauf hin, daß Art. 79, Abs. 1, GG "verdrängendes Verfassungsgewohnheitsrecht zumindest sehr erschwere".

694) Verosta, Stephan, a.a.O., S. 469 f.; Wolff, Hans, J., Verwaltungsrecht I, S. 93 f. und S. 105.

Jahre besteht. Es erscheint sehr fraglich, ob dieser Zeitraum schon zur Bildung eines Gewohnheitsrechts ausreicht <sup>695)</sup>. Wenn Verosta <sup>696)</sup> eine Verfassungsänderung <sup>697)</sup> als für das gewohnheitsrechtliche Staatsnotrecht unerheblich ansieht, da das Staatsnotrecht den a l l g e m e i n e n staatlichen Gewohnheitsrechtssätzen angehöre, so übersieht er, daß zumindest bei einer Neuschaffung einer Verfassung ganz neue verfassungsrechtliche Verhältnisse geschaffen werden, die die Übernahme bisher ausgeübten Gewohnheitsrechts ausschließen <sup>698)</sup>. In einem solchen Falle können auch die Normen des allgemeinen staatlichen Gewohnheitsrechts nicht übernommen werden <sup>699)</sup>. Selbst wenn man aber die Geltungsdauer des Grundgesetzes für die Bildung von Gewohnheitsrecht - und in diesem Rahmen von Staatsnotrecht - für ausreichend hält, muß man berücksichtigen, daß bisher solches Recht durch ein oder mehrere Staatsorgane nicht ausgeübt wurde. Wenn das nämlich geschehen wäre, könnte seine Existenz nicht in so hohem Maße umstritten sein. Die Existenz der Frage nach der Kompetenz und dem Umfang eines Staatsnotrechts schließt die Berufung auf ein entsprechendes Gewohnheitsrecht aus. Zum Wesen des Gewohnheitsrechts gehört nämlich auch eine allgemeine Rechtsüberzeugung und die darauf gestützte Rechtsausübung <sup>700)</sup>.

---

695) Hamann, Andreas, Kommentar, Einführung I, A, 1, S. 3.

696) Verosta, Stephan, a.a.O., S. 471.

697) Die Schaffung einer n e u e n Verfassung muß in diesem Zusammenhang als eine Verfassungsänderung großen Stils angesehen werden.

698) Man denke in diesem Zusammenhang daran, daß die neue Verfassung ganz neue Staatsorgane schaffen kann, so daß die bisherigen Träger des Staatsnotrechts gar nicht mehr existieren.

699) v. Hippel, Ernst, VVDStrL Heft 10, S. 15.

700) Hamann, Andreas, Kommentar, Einführung I, A, 1, S. 4.

Diese Voraussetzungen liegen aber auf den Bereich des Staatsnotrechts nicht vor. Es bliebe also nur noch möglich, ein Staatsnotrecht aus dem Naturrecht <sup>701)</sup> oder überpositiven Rechtsnormen abzuleiten. Grundsätzlich ist anerkannt, daß es Normen gibt, die dem Grundgesetz, also der geschriebenen Verfassung, übergeordnet sind <sup>702)</sup>. Dies läßt sich schon aus dem Grundgesetz selbst entnehmen; denn Art. 1, Abs. 2, GG erkennt, "unveräußerliche und unverletzliche Menschenrechte" an und bringt dadurch zum Ausdruck, daß "Rechte, die mit der Natur des Menschen gegeben sind", Bestandteil der Rechts-

---

701) Es kann in diesem Zusammenhang nicht auf die geradezu unübersehbare Literatur über das Naturrecht eingegangen werden. hauptsächlich sind zwei Auffassungen zu unterscheiden, nämlich einerseits die katholische, die universalistisch geprägt ist und der die christliche Moral zu Grunde liegt, und andererseits die humanistische, die das menschliche Individuum in den Vordergrund stellt. Beide Auffassungen kommen allerdings zu den gleichen Ergebnissen. Vgl. Verosta, Stephan, Das Staatsnotrecht, S. 472. Über das Naturrecht vgl. z.B.: Geiger, Willi; Grundrechte und Rechtsprechung, S. 66. - 84; Fechner, Erich, Rechtsphilosophie, S. 180 ff.; Sauer, Wilhelm, Einführung in die Rechtsphilosophie, § 1, II, 2, S. 5 f.; Welzel, Hans, Naturrecht, mit einer Darstellung der geschichtlichen Entwicklung des Naturrechts.

702) Hamann, Andreas, Kommentar, Einführung I, A, 2, S. 4.

ordnung 703) sind 704).

Doch die Anerkennung des überpositiven Rechts oder des Naturrechts kann in gesetzlicher, wenn auch verfassungsgesetzlicher, Normierung nicht die entscheidende Begründung finden 705). Eine solche Argumentation stellt nämlich letztlich einen, wenn auch gemäßigten, Positivismus dar. Gerade der Positivismus soll aber durch die naturrechtlichen Ideen vermieden werden, nachdem man seine Auswirkungen in erschreckendem Maße erfahren hat 706).

Vielmehr handelt es sich bei diesen Fragen um einen Bereich rechtsphilosophischer Überzeugung, die in einem sehr hohen Maße sogar von weltanschaulichen Erkenntnissen beeinflusst wird 707). Aus diesem Grunde ist es nahezu ausgeschlossen,

---

703) v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 1, Anm. IV, 1, S. 155 f.; Süsterhenn, Adolf, Durchbruch des Naturrechts, S. 47, verweist auf die Präambel und Art. 1, Abs. 2, GG, um diese Einstellung zu beweisen.

704) Bachof, Otto, Verfassungswidrige Verfassungsnormen?, S. 19 f. weist noch mit Hilfe der Art. 1, Abs. 3 (Aktualität der Grundrechte), Art. 20, Abs. 3 (verfassungsmäßige Ordnung) und Art. 3, Abs. 1 (Gleichheitssatz) die Existenz "überstaatlicher Normen, Prinzipien des Naturrechts oder anderer metaphysischer Wertungen" nach. Entsprechend: Bachof, Otto, NJW 1951, S. 242; Mallmann, W., JZ 1951, S. 245; v. Mangoldt-Klein, Kommentar, Art. 20, Anm. VI, 4, f, S. 603 f. weist unter Hinweis auf die Entstehungsgeschichte nach, daß aus Art. 20, Abs. 3, GG, d.h. der Gegenüberstellung von Gesetz und Recht, ein überpositives Recht (Naturrecht) nicht zu entnehmen ist.

705) Bachof, Otto, NJW 1951, S. 242.

706) Korte, Heinrich, Festschrift für Herbert Kraus, S. 244 mit besonderer Betonung völkerrechtlicher Gesichtspunkte. Vgl. auch S. 248 - 251 daselbst.

707) Bachof, Otto, NJW 1951, S. 243; Scheuner, Ulrich, Recht, Staat, Wirtschaft Bd. III (1951), S. 154.

daß Positivisten und Anhänger des Naturrechts in diesen Fragen Übereinstimmung erzielen. Der Positivist sieht nämlich die Rechtsnormen wertneutral; er erkennt eine Rechtsnorm deshalb an, weil sie von der Staatsgewalt getragen wird. Dagegen erkennt der Anhänger des Naturrechts eine objektive Ordnung<sup>708)</sup> an, die jedem Recht zu Grunde liegt.

Nach dem Grundgesetz kann entsprechend seiner gesamten Konzeption nur von der Anerkennung eines überpositiven Rechts ausgegangen werden. Es ist zwar richtig, daß das Naturrecht keiner gesetzlichen Regelung zugänglich ist<sup>709)</sup>. Daraus darf aber nicht geschlossen werden, daß es sich dabei "nur" um subjektiv abgrenzbare ethische Forderungen handelt. Vielmehr müssen die naturrechtlichen Normen als ein objektiv anerkanntes Maß letztlich ethischer Forderungen angesehen werden. Man kann darin den Ausdruck der Gerechtigkeit oder dessen, was die Natur des Menschen ausmacht, sehen. Es ist zwar zuzugeben, daß alle diese Definitionen den Anschein erwecken, gar nicht objektiv faßbar zu sein; dennoch kann daraus nicht geschlossen werden, daß solche Normen gar nicht existieren. Es muß also einerseits anerkannt werden, daß naturrechtliche Normen bestehen, und andererseits, daß sie dem Grundgesetz übergeordnet sind.

---

708) Bachof, Otto, Verfassungswidrige Verfassungsnormen?, S. 29.

709) Arndt, Adolf, DVEI 1951, S. 299; Sauer, Wilhelm, Einführung in die Rechtsphilosophie, § 1, V, 2, S. 5. Allerdings ist es sehr wohl möglich, naturrechtliche Werte in gesetzliche Bestimmungen aufzunehmen. Dadurch wird aber niemals das Naturrecht als Ganzes positiviert, sondern werden immer nur einzelne mehr oder weniger bedeutende Teile des Naturrechts in positiven Rechtsnormen aufgenommen. Es ist also nicht möglich, das, was die "Natur des Menschen" ausmacht, umfassend in einer oder mehreren Rechtsnormen zu konkretisieren.

Dennoch erscheint es sehr zweifelhaft, aus diesen überpositiven oder naturrechtlichen Normen ein Staatsnotrecht zu Gunsten eines oder mehrerer bestimmter Staatsorgane ableiten zu wollen. Wenn das Naturrecht Ausdruck dessen ist, was den Menschen ausmacht, so ist es doch sehr unwahrscheinlich, daß eine Kompetenzverteilung bestimmter Rechte in Notfällen Ausdruck eben dieses Naturrechts ist, das den Menschen in seinen Mittelpunkt stellt. Zwar können einzelne Maßnahmen - sei es gesetzlicher, verwaltender oder auch rechtsprechender Natur - Ausdruck naturrechtlicher Normgebundenheit sein, die Kompetenzverteilung selbst aber ist mit den Normen des Naturrechts nicht meßbar und kann daher aus ihm auch nicht abgeleitet werden. Es ist also nicht möglich, aus dem Naturrecht der Regierung "als dem handlungsbereitesten Organ" <sup>710)</sup> ein, wenn auch mehr oder weniger eng umgrenztes Notrecht <sup>711)</sup> einzuräumen.

Selbst wenn man aber ein Staatsnotrecht generell aus dem Naturrecht anerkennen und darüber hinaus auch eine bestimmte Kompetenzverteilung zu Gunsten eines oder mehrerer oberster Staatsorgane als gegeben ansehen wollte, muß ein solches Recht dann wieder entfallen, wenn die Verfassung selbst dieses Staatsnotrecht, zumindest aber die Kompetenzzuweisung an bestimmte Organe, ausschließt <sup>712)</sup>. Man kann

---

710) Scheuner, Ulrich, Festgabe für Erich Kaufmann, S. 318 ff.

711) Die Anhänger eines solchen Notrechts wollen ein Notrecht nur so weit zugestehen, wie es zur Abwehr der auftretenden Notfälle erforderlich ist; sie wollen es also auf das Notwendigste beschränkt wissen.

712) Maunz, Theodor, Deutsches Staatsrecht, § 21, V, S. 155.

einen solchen Ausschluß nicht als gegen das dem Grundgesetz übergeordnete Naturrecht verstoßend ansehen. Wenn nämlich das Naturrecht auch dem Grundgesetz übergeordnet ist, so kann man doch nicht annehmen, daß die ausdrückliche Ablehnung einer bestimmten Kompetenzverteilung der Befugnisse in Notfällen gegen das Wesen des Menschen, das gerade durch das Naturrecht gewahrt werden soll, verstößt. Vielmehr handelt es sich bei der Beurteilung der Kompetenzverteilung um einen Bereich, der mit naturrechtlichen Normen nicht zu messen ist. Es handelt sich dabei um eine Regelung, die sich nach Zweckmäßigkeit richtet, nicht aber um eine Regelung, deren Wert oder Unwert bzw. deren Rechtmäßigkeit sich danach beurteilen läßt, inwieweit sie das Wesen des Menschen gebührend berücksichtigt. Ein Staatsnotrecht mit entsprechender Kompetenzzuweisung kann also - wenn überhaupt - nur dann aus dem Naturrecht abgeleitet werden, wenn die Verfassung diese Materie ungeregelt läßt und nicht zu erkennen gibt, daß sie einem naturrechtlichen Staatsnotrecht ablehnend gegenübersteht.

Eine solche ablehnende Haltung gegenüber dem naturrechtlichen Staatsnotrecht zu Gunsten bestimmter Staatsorgane ist aber gerade aus dem Grundgesetz zu entnehmen. Ein Hinweis auf die Art. 37, 59a, 65a, 81, 91 und 143 GG beweist, daß die Regelung etwa auftretender Notsituationen auf ganz bestimmte Fälle beschränkt bleiben sollte <sup>713)</sup>. Es ist also nicht möglich, ein Staatsnotrecht über die im Grundgesetz geregelten Fälle hinaus anzuerkennen <sup>714)</sup>. Dieses Ergebnis entspricht auch

---

713) Voigt, Alfred, VVDStrL Heft 10, S. 44.

714) Wagenbaur, Rolf, MDR 1958, S. 883.

der weit herrschenden Meinung der deutschen Staatsrechtswissenschaft <sup>715)</sup>, die "den Vorbehalt der Legislative und das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und Rechtsprechung" <sup>716)</sup> nur auf diese Weise gewährleistet sieht. Diese Einstellung kann nicht als eine Wiederaufnahme positivistischer Gedankengänge bezeichnet werden, sondern sie allein bedeutet die Wahrung rechtsstaatlicher Prinzipien. Die Existenz einer geschriebenen Verfassung erklärt sich nämlich aus dem Bestreben, die Kompetenzen staatlicher Organe und den Umfang ihrer Rechte genau festzulegen <sup>717)</sup>. Daher kann nur die Verfassung "als Maßstab der Rechtsmäßigkeit staatlicher Hoheitsakte dienen" <sup>718)</sup>, zumindest aber deren Kompetenzverteilung sich nur nach der Verfassung richten. Eine Erweiterung der Kompetenzen oder gar die Schaffung neuer Kompetenzen zu Gunsten eines oder mehrerer Staatsorgane mit Hilfe des Naturrechts muß auch in Notsituationen abgelehnt werden <sup>719)</sup>; denn dadurch würde eine erhebliche Rechtsunsicherheit entstehen. Diese aber wiederum birgt eine erhebliche Gefahr eines Mißbrauchs in sich. Rechtssicherheit ist eines der tragenden

---

715) Klein, Friedrich, in: "Kampf um den Wehrbeitrag" (Gutachten), Bd. II, 2. Halbband, S. 515.

716) Thoma, Richard, HbdStr. II, S. 232.

717) Kägi, Werner, Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, S. 117, weist darauf hin, daß "die normative Kraft und Tragweite der Verfassung" durch die Heranziehung eines Notrechts neben oder über der Verfassung stark geschwächt werde.

718) Giacometti-Fleiner, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, S. 789.

719) A.A.: v. d. Heydte, Friedrich August, Festschrift für Laforet, S. 59 f. Er will jede verfassungsrechtliche Zuständigkeit und Aufgabenverteilung unter dem Vorbehalt einer clausula rebus sic stantibus verstanden wissen.

Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit<sup>720)</sup>, daher muß ein Staatsnotrecht auf naturrechtlicher Grundlage abgelehnt werden.

### III. Die Notwendigkeit einer positivrechtlichen Regelung von Notsituationen

Wenn sich auch kein Staatsnotrecht zu Gunsten eines oder mehrerer Staatsorgane begründen läßt, so ist damit aber das eigentliche Problem nicht gelöst. Durch die zumindest zu einem erheblichen Teil lückenhafte Regelung staatlicher Notsituationen ist für den Eintritt solcher Notsituationen keine Hilfe gegeben<sup>721)</sup> und dadurch die Gefahr heraufbeschworen, daß diese Situationen ungeregelt und u.U. willkürlich bereinigt werden<sup>722)</sup>. Ganz wird sich diese Gefahr niemals vermeiden lassen, da es nicht möglich ist, alle Notsituationen vorzusehen und dementsprechend ihre Abwehr gesetzlich zu normieren. Das kann aber nicht dazu führen, daß eine Verfassung auf eine entsprechende Regelung überhaupt verzichtet; denn dadurch "verzichtet sie auf die Bewährung in der Not, und die Staatsorgane müssen sich dann im Ernstfall über die Verfassung hinwegsetzen"<sup>723)</sup>.

De lege ferenda ist also von der Erkenntnis auszugehen, daß auch eine Verfassung nicht alle mög-

---

720) Über die Problematik der Rechtsstaatlichkeit nach dem Bonner Grundgesetz vgl. Klein, Friedrich, ZStW 1950, S. 390 ff.

721) Hamann, Andreas, DVEI 1958, S. 405 ff. meint, daß für alle nur erdenklichen Notsituationen das Grundgesetz eine entsprechende Regelung zu ihrer Behebung bereithalte, so daß ein besonderes Staatsnotrecht gar nicht erforderlich sei.

722) Flor, Georg, DVEI 1958, S. 150; Wagenbaur, Rolf, MDR 1958, S. 883.

723) Flor, Georg, DVEI 1958, S. 150.

lichen Notsituationen erfassen kann, daß aber der Bereich unregelter Situationen sehr eng begrenzt werden kann, so daß die Wahrscheinlichkeit ihres Eintritt entsprechend gering wird. Bisher hat die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland bei weitem noch nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft, den Bereich unregelter Notsituationen so eng wie nur möglich zu halten. Aus diesen Gründen sind auch der immer stärker werdende Ruf nach Schaffung eines Notstandsgesetzes <sup>724)</sup> und die entsprechende Initiative der Bundesregierung in Form eines am 13.1.1960 verabschiedeten Gesetzesentwurfs <sup>725)</sup> zu erklären. Der Hinweis darauf, daß die "supreme authority" <sup>726)</sup> noch in der Hand der Besatzungsmächte liege und die Notstandsbefugnisse daher in ihren Händen lägen <sup>727)</sup>, kann heute nicht mehr aufrechterhalten werden. Mit der Beendigung des Besatzungsregimes <sup>728)</sup>,

- 
- 724) Vgl. dazu: Stellungnahme des Bundesverteidigungsministers Strauß in FAZ Nr. 211 vom 12.9.1959, S. 2; FAZ Nr. 235 vom 10.10.1959, S. 1 mit einem Bericht über die vom Bundesinnenminister Schröder geforderte Notstandsgesetzgebung; Die Welt Nr. 236 vom 10.10.1959, S. 2 mit einem entsprechenden Artikel; Die Welt Nr. 272 vom 23.11.1959, S. 2 mit einem Bericht über die Jahrestagung der deutschen Sektion der internationalen Juristenkommission, wo der Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts Katz sich für die Schaffung von Notstandsgesetzen ausgesprochen hat; vgl. auch Anm. 688, S. 204 der Untersuchung.
- 725) Vgl. den Wortlaut des Entwurfs in FAZ Nr. 15 vom 19.1.1960, S. 4; Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 12 vom 20.1.1960, S. 97 ff.
- 726) Scheuner, Ulrich, Festgabe für Erich Kaufmann, S. 319.
- 727) Schneider, Hans, VVDStrL Heft 8, S. 41, Anm. 41.
- 728) Vgl. das Gesetz betreffend das Protokoll vom 23.10.1954 über die Beendigung des Besatzungsregimes in der Bundesrepublik Deutschland vom 24.3.1955 (EGBl II, S. 213) und die Bekanntmachung zu jenem Protokoll vom 30.3.1955 (EGBl II, S. 301).

der Aufhebung des Besatzungsstatus und der Auflösung der Alliierten Hohen Kommission und der Landeskommissariate <sup>729)</sup> hat die Bundesrepublik ihre Souveränität erhalten <sup>730)</sup>. Es ist dann aber bedenklich, einen der rechtlich am meisten umstrittenen Bereiche der eigenen staatlichen Kompetenz - wenn auch freiwillig - zu entziehen und mehr oder weniger umfassend in die Hand ausländischer Staaten zu legen <sup>731)</sup>. Auf diese Weise

---

729) Proklamation der Alliierten Hohen Kommissare vom 5.5.1955 (ABIAAK Nr. 126 vom 5.5.1955, S. 3272).

730) Gross, Werner, DVBl 1954, S. 769 ff.; derselbe, DVBl 1955, S. 358 f.; er weist darauf hin, daß es zumindest sehr problematisch sei, schlechthin von einer Souveränität der Bundesrepublik zu sprechen. Er betont, daß einerseits noch zahlreiche besatzungsrechtliche Normen aufrechterhalten bleiben und daß andererseits Art. 5, Abs. 2, des Deutschlandvertrages den "Drei Mächten" ein Notstandsrecht vorbehält. Wenn diese Beschränkungen auch "heilbar" seien, so widerspreche ihre Existenz aber doch einer vollen Souveränität.

731) Grewe, Wilhelm, Bonner Vertragswerk, S. 6 ff., untersucht zwar - und bejaht im Ergebnis - die Frage, ob die Bundesrepublik trotz der im Bonner Vertrag vorbehaltenen Rechte der Drei Mächte souverän ist. Doch stellt er seine Untersuchung in erster Linie auf das Recht zur Stationierung von Truppen ab. Hierbei handelt es sich tatsächlich "um einen bestimmten Kreis enumerativ aufgeführter und gegenständlich begrenzter Vorbehaltsrechte fremder Mächte". Erhebliche Zweifel ergeben sich aber dann, wenn sich diese Rechte auch auf "die wirksamen Maßnahmen zur Behebung einer ernstlichen Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung" beziehen. Auch wenn diese Rechte "zum Schutze der Sicherheit der Streitkräfte" ausgeübt werden sollen, bedeutet dies doch einen Eingriff in die "oberste Gewalt", da es sich gerade nicht um "enumerativ aufgeführte und gegenständlich begrenzte Maßnahmen" i.S. Grewes handelt, sondern um eine mehr oder weniger eng begrenzte Generalklausel.

kann das Problem nicht gelöst, sondern allenfalls umgangen werden. Doch muß man dann auch erkennen, daß diese Schwächung der eigenen Staatsgewalt die Souveränität der Bundesrepublik Deutschland zumindest zweifelhaft erscheinen läßt. Wenn also Art. 5, Abs. 2, des Deutschlandsvertrages <sup>732)</sup> den Drei Mächten bis zu einer eigenen deutschen gesetzlichen Regelung das Recht einräumt, wirksame Maßnahmen zu treffen, um einer ernstlichen Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung <sup>733)</sup> zu begegnen, so bedeutet dies eine Minderung der staatlichen Macht der Bundesrepublik. Es mag in diesem Zusammenhang dahingestellt bleiben, ob dadurch auch die Souveränität der Bundesrepublik entfällt <sup>734)</sup>, jedenfalls drängt diese Regelung gerade zu einer deutschen Notstandsgesetzgebung, da ja dadurch die Rechte der Drei Mächte entfallen oder aber zumindest in einem erheblichen Maß eingeschränkt würden. Es ist das natürliche Bestreben jedes Staates, seine Gewalt - sei es Legislative, Exekutive oder Judikative - selbst, d.h. mit eigenen Organen und unter eigener Verantwortung, auszuüben.

---

732) EGBI 1955, II, S. 220.

733) Über den Begriff "ernstliche Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung" vgl. Kutscher, Hans, Bonner Vertrag, Art. 5, Anm. II, 2, c, S. 33. Dort heißt es entsprechend der damals geltenden Fassung "s c h w e r e Störung". Doch macht dies für die Auslegung dieses Begriffs keinen Unterschied.

734) Die Verträge von Bonn und Paris und das öffentliche Recht in: "Mitteilungen des wirtschafts-wissenschaftlichen Instituts der Gewerkschaften", S. 216. Hier wird die Meinung vertreten, daß Art. 5 des Deutschlandvertrages mit der Regelung des Notstandes zumindest eine "grundlegende Einschränkung der Souveränität" bedeute.

Dagegen kann nicht eingewendet werden, daß durch völkerrechtliche Verträge Teile der Staatsgewalt auf überstaatliche Organisationen <sup>735)</sup> oder auch auf andere Staaten übertragen werden können und auch übertragen werden <sup>736)</sup>. Einerseits sind nämlich die Teilbereiche staatlicher Gewalt und die dazu erforderlichen Kompetenzen dann genau festgelegt, und andererseits beruht eine solche Übertragung staatlicher Gewalt auf Gegenseitigkeit, oder sie wird aus der Erkenntnis vorgenommen, daß dem Staate selbst die Möglichkeiten, die erforderlichen Mittel oder Organe zur Ausübung des in Frage kommenden Bereichs staatlicher Gewalt fehlen oder zumindest nicht ausreichend zur Verfügung stehen <sup>737)</sup>.

Es mag sein, daß zur Zeit des Abschlusses des Deutschlandvertrages davon ausgegangen wurde, daß der Bundesrepublik Deutschland die erforderlichen Mittel und Organe zur Ausübung eines Notstandsrechtes nicht bzw. noch nicht zur Verfügung standen. Aber daraus, daß man die Rechte der Drei Mächte vom Fehlen einer eigenen gesetzlichen Regelung der Bundesrepublik abhängig machte, und daß es sich bei den Rechten der Drei Mächte gemäß Art. 5, Abs. 2, des Deutschlandvertrages nicht um genau festgelegte und abgegrenzte Befugnisse, sondern um eine Art Generalklausel handelt, ergibt sich zwangsläufig die besondere Notwendigkeit einer deutschen Notstandsgesetzgebung. Dadurch würde nämlich eine Minderung deutscher Staatsgewalt beseitigt, die zu leicht als Indiz fehlender Souveränität herangezogen werden kann. Schon um dies zu ver-

---

735) Vgl. Art. 24 GG.

736) Man denke in diesem Zusammenhang z.B. an den Schumann-Plan (EGBI 1952 II, S. 445 ff.), die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EGBI 1957 II, S. 766 ff.) und die Europäische Atomgemeinschaft (EGBI 1957 II, S. 1014 ff.).

737) Hier denke man z.B. an ein Protekturatsverhältnis.

meiden, aber nicht zuletzt, um die Staatsgewalt in möglichst umfassender Weise von eigenen Organen und unter eigener Verantwortung auszuüben, sollte die "bedrohliche Lücke im Grundgesetz" <sup>738)</sup> geschlossen werden.

Die Begründung Bundesinnenministers Schröder zu dem bereits erwähnten Gesetzesentwurf für ein Notstandsgesetz <sup>725)</sup> bestätigt die bisher gemachten Ausführungen. Danach geht es der Bundesregierung darum,

1. den "antiquierten alliierten Sicherheitsvorbehalt" abzulösen,
2. eine empfindliche Lücke im Grundgesetz zu schließen und
3. die rechtsstaatlichen Garantien auch bei schweren Gefahrensituationen einschließlich der Einschaltungsmöglichkeit des Bundesverfassungsgerichts zu erhalten.

Dies soll mit Hilfe einer Grundgesetzänderung geschehen, die vorsieht, hinter Art. 115 GG einen neuen Abschnitt X a mit der Überschrift "Ausnahmestand" einzufügen. Dieser Abschnitt soll einen Art. 115 a mit sieben Absätzen umfassen <sup>739)</sup>.

---

738) Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts Katz am 22.11.1959 auf der Jahrestagung der deutschen Sektion der Internationalen Juristenkommission in Bad Godesberg. Vgl. auch Becker, Kurt, Die Lücke im Grundgesetz, Die Welt Nr. 16 vom 20.1.1960, S. 1 und 2.

739) Vgl. FAZ vom 19.1.1960, Nr. 15, S. 1: Schröder legt sein Notstandsgesetz vor. Vgl. vor allem die Begründung der Bundesregierung zum "Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes" vom 5.2.1960, die dem Bundesrat zugeleitet wurde (Drucks. Nr. 25/60) und "Das Gesetz für die Stunde der Not" - Materialien zur Auseinandersetzung über ein Sicherheitserfordernis - herausgegeben vom Bundesministerium des Inneren, Bonn 1961, wo die Regierung eine Zusammenfassung der Materie aus ihrer Sicht gibt.

Es würde den Rahmen dieser Untersuchung sprengen und darüber hinaus auch verfrüht sein, im einzelnen auf den Regierungsentwurf einzugehen <sup>740)</sup>. Doch soll hier darauf hingewiesen werden, daß, falls das Notstandsgesetz, gleich in welcher Form, Bestandteil des Grundgesetzes werden sollte <sup>741)</sup>, streng unterschieden werden muß zwischen Gesetzen, die im Gesetzgebungsnotstandsverfahren des Art. 81 GG erlassen werden, und den Rechtsnormen i.S. des geplanten Art. 115 a GG. Es scheint dem Verfasser zweckmäßig zu sein, dann den bisher im Schrifttum gebräuchlichen und auch in dieser Untersuchung übernommenen Ausdruck "Notstandsgesetze" für die gem. Art. 81 GG erlassenen Gesetze aufzugeben. Vielmehr sollte diese Terminologie dann nur noch im Zusammenhang mit Art. 115 a des Regierungsentwurfs gebraucht werden. Es wäre eventuell anzuregen, die Gesetze i.S. des Art. 81 GG dann als Obstruktionsgesetze zu bezeichnen, womit gleichzeitig angedeutet würde, wo der Grund zum Erlaß dieser Gesetze liegt.

## S c h l u ß b e t r a c h t u n g

=====

### Die Würdigung des Art. 81 GG

Wenn man zum Schluß der Untersuchung den Wert des Art. 81 GG beurteilen will, so muß man zunächst darauf hinweisen, daß von dieser Bestimmung nicht mehr verlangt werden kann, als sie zu regeln im Stande ist. Es ist also nicht möglich, deshalb zu

---

740) Vgl. dazu Anm. 688 und 724 der Untersuchung.

741) Bis zum Ende der Wahlperiode des 3. Bundestages ist es wegen des erheblichen Widerstandes von Opposition und Bundesrat gegen den Regierungsentwurf nicht gelungen, das geplante Notstandsgesetz zu verabschieden.

einem negativen Urteil zu gelangen, weil Art. 81 GG nur den Gesetzgebungsnotstand und nicht auch andere staatliche Notsituationen regelt.

Zwar kann man dies als einen Mangel des Grundgesetzes, nicht aber als einen Mangel des Art. 81 GG bezeichnen <sup>742)</sup>. Es geht bei der Kritik also nur um die Frage, ob der Gesetzgebungsnotstand, wie er in Art. 81 GG geregelt ist, den an ihn zu stellenden Anforderungen - aber auch **n u r** diesen - genügt. Bis zum heutigen Tage ist Art. 81 GG in der Praxis noch nicht angewendet worden. Daher läßt sich aus Erfahrungen nichts schließen. Dennoch muß Dreher <sup>743)</sup> beigepflichtet werden, wenn er den Gesetzgebungsnotstand des Art. 81 GG als eine "recht problematische Hilfe für die Bundesregierung" bezeichnet. Dies begründet Dreher damit, daß Art. 81 GG schon dann versage, wenn der Bundespräsident oder auch der Bundesrat nicht mitwirken würden.

Darüber hinaus ist auch das Verfahren des Gesetzgebungsnotstandes so kompliziert und langwierig <sup>744)</sup>, daß es zumindest recht zweifelhaft zu sein scheint, ob es in der Praxis das wirksame Mittel darstellt, die dem Gesetzgebungsnotstand zu Grunde liegenden Gefahren zu meistern.

Schließlich ist auch das Bedenken Herrfahrtdts <sup>745)</sup> berechtigt. Danach ist nach Ablauf der Sechsmonatsfrist völlig offen, was geschehen soll, wenn sich bis dahin keine tragfähige Mehrheit im Bundestag gefunden haben sollte.

---

742) Die meisten Kritiker sehen bei ihrer Stellungnahme nicht die Grenzen, die die Beschränkung des Art. 81 GG auf den Gesetzgebungsnotstand ihnen auferlegt. Vgl. z.B. Weber, Werner, Spannungen und Kräfte, S. 23.

743) Dreher, Eduard, NJW 1950, S. 132.

744) Klein, Alois, Diss., S. 102.

745) Herrfahrtdt, Heinrich, BK, Art. 81, Erl. II, 5, S. 7.

Das Bestreben des Parlamentarischen Rates war es, mit der Abkehr von Art. 48, Abs. 2, WRV und der Neuschöpfung des Gesetzgebungsnotstandes i.S. des Art. 81 GG auf das Parlament erzieherisch einzuwirken. Es ging nämlich darum, "den Parteien die Flucht aus der Verantwortung" <sup>746)</sup> unmöglich zu machen oder aber zumindest erheblich zu erschweren. Nach den bisher gemachten Erfahrungen könnte man annehmen, daß dieses Ziel erreicht wurde; denn bis zum heutigen Tag ist es radikalen Flügelparteien nicht gelungen, im Zusammenwirken die Gesetzgebung zu boykottieren. Doch scheint dies weniger ein "Verdienst" des Art. 81 GG zu sein, als eine Folge der allgemeinen politischen Entwicklung <sup>747)</sup>. Aus diesem Grunde kann Art. 81 GG nicht als erfolgreiche Neuschöpfung des deutschen Verfassungsrechts angesehen werden.

Aber auch eine negative Kritik darf nicht übertrieben werden. Sie soll nur dazu beitragen, die Gefahren und Mängel aufzuzeichnen, um Verbesserungen anzuregen. Nur wenn diese Anregungen ohne politischen Druck gegeben werden, kann ihre sachgerechte Auswirkung auf die Legislative garantiert sein. Die vorliegende Untersuchung sollte dazu beitragen, die verfassungsrechtliche Lage zu klären und entsprechende Anregungen zu geben.

---

746) Menzel, Walter, DV 1948/49, S. 314.

747) Man denke in diesem Zusammenhang an den auch in der Bundesrepublik Deutschland nicht mehr zu übersehenden Trend zum Zweiparteiensystem.

## Lebenslauf

Am 3. März 1935 wurde ich als Sohn des Facharztes Dr. Martin Simon und seiner Ehefrau Hete, geb. Kottenhahn, in Remscheid geboren. Ostern 1940 kam ich in Remscheid in die Volksschule. Im Jahre 1943 wurden meine Mutter, meine Schwester und ich - mein Vater war seit Kriegsbeginn zur Marine eingezogen worden - nach Neumarkt (Oberpfalz) evakuiert. Dort machte ich die Aufnahmeprüfung zur Oberschule im Jahre 1944. Mit mehrmaligen kriegsbedingten Unterbrechungen besuchte ich in Remscheid das humanistische Ernst-Moritz-Arndt-Gymnasium und bestand dort am 3. März 1955 das Abitur.

Zunächst studierte ich 4 Semester Rechts- und Staatswissenschaften an der Universität Marburg und dann weitere drei Semester an der Universität Münster. Am 16. März 1959 bestand ich vor dem Justizprüfungsausschuß beim Oberlandesgericht Hamm die erste juristische Staatsprüfung.

Bis Februar 1960 arbeitete ich an der Universität Münster an der vorliegenden Dissertation und studierte gleichzeitig Betriebswirtschaft.

Seit dem 3. März 1960 bin ich Referendar im Oberlandesgerichtsbezirk Düsseldorf.









